Année 1950. — N° 7. Le Numéro : 5 francs. 11 Mai 1950.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : MÉTROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : **200 fr.** ; ÉTRANGER : **350 fr.**

(Compte chèque postal: 9063.13, Paris.)

JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 15 FRANCS

SESSION DE 1950

Séances des 9 et 10 Mai 1950.

SOMMAIRE

Régime spécial de sécurité sociale pour les heures supplémentaires, primes de rendement et participations aux bénéfices.
Majoration familiale de la prime exceptionnelle sur les salaires.
Union douanière France-Italie.

RÉGIME SPÉCIAL DE SÉCURITÉ SOCIALE POUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES, PRIMES DE RENDEMENT ET PARTICIPATIONS AUX BÉNÉFICES

PROPOSITION DE LOI N° 9479 TENDANT A INSTAURER, AU REGARD DE LA SECURITE SOCIALE, UN REGIME SPECIAL EN CE QUI CONCERNE LES PRELEVEMENTS EFFECTUES SUR LES HEURES SUPPLEMENTAIRES, PRIMES DE RENDEMENT ET AUTRES PARTICIPATIONS DES SALARIES AUX BENEFICES DES ENTREPRISES

(Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même, par application de l'article 2 de sa loi organique du 27 octobre 1946 et de l'article 25 de son règlement intérieur.)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Roger Monnin.

Au cours de sa séance du 4 avril 1950, le Conseil économique s'est saisi de la proposition de loi n° 9479 de MM. André Marie et de ses collègues, députés, tendant à instaurer, au regard de la sécurité sociale, un régime spécial en ce qui concerne les prélèvements effectués sur les heures supplémentaires, primes de rendement et autres participations des salariés aux bénéfices des entreprises.

I. — Avant d'analyser dans le détail cette proposition de loi, il est nécessaire de rappeler, à titre d'information, que, sur ce sujet, M. Laffargue, sénateur, avait déjà déposé une proposition de résolution.

Dans un but tout différent, MM. Joseph Dumas et ses collègues, députés, ont déposé une proposition de loi tendant à favoriser l'intégration des travailleurs dans l'entreprise, par un développement des participations aux bénéfices encouragé par une diminution des cotisations sociales sur ces rémunérations complémentaires du salaire de base. Le Conseil économique n'a pas examiné au fond cette proposition. Celle-ci n'est mentionnée ici que dans la mesure où elle avait, dans ses conclusions, une certaine analogie avec l'étude en cours.

Nous nous trouvons en présence d'un courant de pensée tendant, selon le point de vue auquel on se place, à limiter les cotisations sociales ou à développer les parties de rémunération non soumises aux cotisations sociales, avec l'espoir de faciliter l'accroissement des heures supplémentaires, des primes de rendement et des participations aux bénéfices.

Il apparaît que les propositions de résolution de M. Laffargue ou de loi de M. André Marie ne semblent pas avoir fait l'objet d'une étude économique approfondie.

Deux observations confirment cette opinion :

1° Partant du même exposé des motifs que M. Laffargue, M. André Marie propose des mesures tout à fait différentes.

Alors que M. Laffargue envisageait que, sur ces compléments de salaire au delà du salaire de base correspondant à quarante heures, soit perçue une cotisation reversée à raison de 90 p. 100 aux salariés et de 10 p. 100 à un fonds de chômage, M. André Marie fait, de cette même cotisation, trois parts égales : une qu'il verse aux salariés eux-mêmes, une seconde qu'il

verse à un fonds national de grands travaux et une troisième *qu'il laisse à l'employeur*, afin de lui permettre de baisser ses prix.

Il apparaît donc que l'on a l'idée de diminuer les cotisations sociales, mais qu'on *ne sait pas trop que faire des sommes* ainsi récupérées. Les auteurs de la proposition n'ont évidem*ment pas envisagé de* laisser intégralement aux entreprises les *sommes récupérées*; ils ont prévu, en premier lieu, une ristourne au profit des salariés, mais ne sont pas très fermes sur l'utilisation du reste;

2° Dans aucun des deux textes analysés, on ne rencontre la *moindre estimation. Il n'y a aucune* indication sur ce que peuvent représenter actuellement les cotisations perçues sur les heures supplémentaires, les primes de rendement et les participations aux bénéfices; aucun sondage n'a même été effectué.

D'autre part, il n'y a aucune hypothèse sur les fonds qui seraient apportés, soit au fonds de chômage de M. Laffargue, soit au fonds des grands travaux de M. André Marie.

Ce manque de solidarité économique des propositions faites devrait, à notre avis, suffire pour que le Conseil économique ne puisse les prendre en considération.

II. — Toutefois, ce serait peut-être aller un peu vite en besogne et il apparaît que, quelle que soit l'insuffisance des propositions déposées, il y a dans l'opinion, une tendance à la diminution des cotisations sociales et nous devons bien voir ici de quoi il s'agit.

C'est un lieu commun de dire maintenant que les cotisations sociales sont une partie complémentaire du salaire, un salaire différé, redistribué, dévié vers certains travailleurs présentant des caractéristiques particulières: qu'ils aient dépassé l'âge du travailleur actif, ou qu'ils soient chargés de famille, ou encore qu'ils aient été victimes d'accidents du travail ou enfin qu'ils aient été frappés par la maladie.

Partant de cette définition, on ne peut absolument pas suivre les auteurs de la proposition n° 9479, lorsqu'ils écrivent: la sécurité sociale aboutit, en cas de mouvement ascendant des salaires, à annuler une fraction importante du pouvoir d'achat. Cela est inexact; la sécurité sociale transfère du pouvoir d'achat d'une catégorie sur une autre, au coût de distribution près.

Considérés ainsi, les cotisations sociales ou ces salaires sociaux apparaissent, non pas comme un moyen de reprise du profit capitaliste, mais comme un moyen de redistribuer les ressources à l'intérieur de la masse salariale globale.

L'expérience prouve qu'il en est bien ainsi.

La répartition du revenu national, pour imprécise qu'en soit l'évaluation, montre néanmoins que la part du salariat n'est restée de l'ordre de grandeur de ce qu'elle était avant guerre — en réalité un peu en dessous — que si on ajoute aux salaires individuels les salaires différés.

Tout le problème du salaire social revient donc à définir ou, plus exactement, à examiner s'il est possible de s'arrêter à un partage optimum entre le salaire individuel et les différents éléments du salaire social.

Les grandes catégories de prestations de la sécurité sociale sont: les pensions de vieillesse, les allocations familiales, les assurances sociales (prestations en nature et indemnités journalières en espèces), les assurances accidents du travail (prestations en nature et indemnités en espèces).

Les unes ont le caractère d'allocations d'entretien; ce sont les pensions de vieillesse, les allocations familiales, les indemnités journalières d'accidents du travail ou d'assurances sociales.

Quand on voit leur valeur réelle et les difficultés de vie des vieux travailleurs, des travailleurs chargés de famille, des travailleurs malades ou accidentés, il est bien certain qu'on ne peut pas tirer la conclusion que les allocations ou indemnités qui sont versées sont trop fortes.

D'autre part, si l'ensemble des rémunérations des salariés tend à se développer par des heures supplémentaires, des primes de rendement, des participations aux bénéfices, on ne voit pas pourquoi la masse salariale différée ou compensée ne s'augmenterait pas parallèlement, pour assurer un sort meilleur aux catégories recevant les allocations ou indemnités.

On ne comprend pas pourquoi ces consommateurs non producteurs que sont les vieux travailleurs, les mères de famille et leurs enfants, les malades et les accidentés ne seraient pas pourvus de moyens accrus, permettant d'absorber l'accroissement de production correspondant aux heures supplémentaires, à l'amélioration du rendement, etc... L'équilibre du marché semble imposer que l'on augmente les ressources des non-producteurs.

Cependant, analysons plus en détail les prestations; il serait possible de considérer que les accidents du travail ou les maladies qui dépendent des risques professionnels ou de la morbidité générale sont des risques qui n'ont pas lieu de s'accroître lorsque, par exemple, le rendement s'améliore ou que la participation aux bénéfices se développe.

Il faudrait néanmoins considérer que, s'il s'agit des heures supplémentaires, les cotisations sur ces heures supplémentaires, *au titre des accidents du travail, doivent être perçues, puisque* les risques sont proportionnels à la durée du travail.

Les risques maladies, seuls, paraissent, dans une large mesure, indépendants de la vie professionnelle et, par conséquent, pourraient, une fois couverts par une certaine cotisation, ne *plus faire l'objet de prélèvements pour les cotisations assises* sur des compléments de salaire.

Mais il y a lieu de remarquer aussitôt que les risques-maladies sont loin d'être couverts d'une façon tout à fait satisfaisante et que, par conséquent, on peut admettre les cotisations sur l'ensemble de la rémunération, afin de permettre une meilleure couverture de ces risques.

Au total donc, rien ne paraît justifier, dans l'état actuel de la question, qu'il n'y ait pas de cotisation sur les compléments de salaire, comme sur les salaires de base, lorsque ceux-ci sont dépassés.

Cherchons à évaluer l'incidence sur les recettes de sécurité sociale du prélèvement d'une cotisation sur les heures supplémentaires.

D'après l'I.N.S.E.E. Etudes et conjoncture de novembre-décembre 1949), dans l'ensemble commerce et industrie, la répartition des effectifs serait, suivant la durée du travail, en octobre 1949:

Moins de 41 heures	30,4, que j'arrondis à 30
De 41 à 48 heures inclus	61,8, que j'arrondis à 62
Plus de 48 heures	7,8, que j'arrondis à 8

En admettant que les rémunérations se répartissent dans les mêmes proportions, la partie de rémunération supplémentaire apparaîtrait avec une valeur de:

$$62 \times 4 \times 1{,}25 + 8 \times 8 \times 1{,}25 + 8 \times 2 \times 1{,}50 = 414 \text{ heures}$$

ceci, en supposant que ceux qui font entre 40 et 48 heures font, en moyenne, 4 heures et que ceux qui dépassent 48 heures font, en moyenne, 2 heures au delà de 48 heures.

Ceci donne un pourcentage de:

$$\frac{414 \text{ h.}}{40 \text{ h.} \times 100 \times 414} = 9{,}3\ 0/0$$

Dans les limites de précision du calcul ci-dessus, on peut dire que l'exonération des heures supplémentaires diminuerait les ressources de la sécurité sociale de 10 0/0 environ.

Par contre, il est difficile de dire combien les primes de rendement majorent la masse générale des salaires de base, dans l'ensemble de l'industrie et du commerce.

Ces remarques ont été formulées par différents membres du conseil économique et chaque groupe du conseil a été amené à donner son opinion sur la proposition en cause.

L'ensemble des représentants des travailleurs s'est déclaré hostile à toute proposition tendant à discriminer, dans la rémunération du travail, ce qui était salaire de base et ce qui était heures supplémentaires, primes de rendement, participation aux bénéfices, notamment en raison de la situation de l'assurance maladie.

Les représentants des familles ont estimé qu'il n'y avait aucune raison de ne pas compenser entre les travailleurs actifs et les vieux travailleurs ou les travailleurs chargés de famille ou les malades et les accidentés, les ressources complémentaires, comme on compense les ressources de base.

Les représentants des artisans ont déclaré qu'ils étaient également contre l'idée du non prélèvement des cotisations de sécurité sociale sur les compléments du salaire de base; ils ont précisé, toutefois, qu'en ce qui concerne les allocations familiales, ils seraient partisans de la suppression complète du prélèvement et non seulement pour les compléments du salaire, mais également pour les salaires de base, ceci pour raison de doctrine, en ce qui concerne les prestations familiales.

Les représentants de l'agriculture ont déclaré qu'ils n'étaient pas directement intéressés par cette question.

Le groupe des chefs d'entreprises a pris une position qui rejoint, sur certains points, celle des salariés, mais s'en écarte par certains autres. Il serait d'accord sur le maintien intégral des prélèvements sur tous les compléments de la rémunération qui sont gagnés pendant la période normale de travail de 40 heures, qu'il s'agisse de primes de rendement, de participation aux bénéfices ou de toutes autres gratifications.

Par contre, il estime que les heures supplémentaires au delà de 40 ne devraient pas être soumises au prélèvement des cotisations de sécurité sociale.

L'argumentation est basée essentiellement sur le fait que l'ouvrier doit être très largement intéressé à faire des heures supplémentaires, lorsque les besoins économiques l'imposent et que la plus large rémunération doit être donnée pour le travail effectué pendant ces heures.

Si l'on analyse, en effet, ce qui se passe actuellement pour un salarié qui gagne 100 francs de l'heure, on s'aperçoit que, pour

les heures comprises jusqu'à la 40e, lorsqu'il gagne 100 F, il touche 94 F et l'employeur supporte une dépense de 140 F environ.

Lorsque le même ouvrier effectue une heure supplémentaire, elle lui est payée *nominalement 125 F*, mais il ne touche que 117,50 F. Par contre, l'employeur supporte une dépense de *175 F (125 × 1,40 = 175)*.

L'heure supplémentaire est donc payée, *en fait, à l'ouvrier*, 23,50 F de plus que l'heure normale et elle coûte à l'employeur 35 F de plus.

Si l'on suivait la proposition de M. André Marie, l'heure supplémentaire, *dégrevée* de la cotisation sociale, serait payée d'abord 125 F à l'ouvrier et l'employeur supporterait une dépense de 175 F; puis les 50 F de charges, au lieu d'être versées à une caisse de sécurité sociale, seraient reversées, à raison de 16,60 F à l'ouvrier, de 16,60 F à un fonds de grands travaux et 16,60 F à l'employeur, ce qui diminuerait d'autant son prix de revient.

En fait, l'ouvrier toucherait donc 141,60 F, pour son heure supplémentaire, alors — rappelons-le — qu'il ne touche que 94 F pour une heure normale.

L'intérêt de la mesure serait, d'après le groupe patronal, que l'heure supplémentaire, au lieu de majorer l'heure normale de 23,50 F, en fait, la majorerait de 47,60 F, ce qui pousserait les ouvriers à demander le bénéfice d'heures supplémentaires, donc d'accroître la production.

La majorité du conseil économique ne s'est cependant pas ralliée à la thèse patronale, l'objection principale qui a empêché les opposants à cette thèse de s'y rallier étant que ceci pourrait conduire, dans certaines entreprises, douées de peu d'esprit social, à diminuer le personnel en nombre et à faire effectuer, par les travailleurs qui restent, des heures supplémentaires, puisqu'en fait, tout le monde pourrait se mettre d'accord, dans ce cas, les ouvriers pour gagner — en reprenant l'exemple ci-dessus — 47,60 F de l'heure en plus et les patrons pour dépenser 16,60 F de moins de l'heure que dans le cadre de la législation actuelle.

C'est pourquoi le Conseil économique a décidé d'adopter l'avis suivant.

2° Avis formulé par le Conseil économique, dans sa séance du 9 mai 1950.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 5 avril 1950, par laquelle il s'est saisi, pour avis, de la proposition de loi n° 9479.

Après avoir entendu le rapport et présenté, au nom de sa commission du travail, de la santé et de la population, par M. Roger Monnin;

Considérant que les cotisations sociales ne sont pas du pouvoir d'achat annulé, mais un pouvoir d'achat redistribué à des travailleurs non productifs ou à des familles de travailleurs productifs;

Considérant l'état actuel des prestations de sécurité sociale, qui ne couvrent pas encore d'une façon satisfaisante les besoins des bénéficiaires;

Considérant que le pouvoir d'achat mis à la disposition des vieux travailleurs, des travailleurs chargés de famille, des malades et des accidentés, doit suivre l'évolution de la rémunération générale des salariés,

Emet l'avis (1) :

Qu'il n'y a pas lieu de retenir la proposition de loi n° 9479 de M. André Marie.

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 87 voix contre 42 et 9 abstentions (voir le dépouillement de ce scrutin en annexe, page 205.

ANNEXE

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis sur la proposition de loi n° 9479, tendant à instaurer, au regard de la sécurité sociale, un régime spécial, en ce qui concerne les prélèvements effectués sur les heures supplémentaires, primes de rendement et autres participations des salariés aux bénéfices des entreprises.

Nombre de votants..... 138
Pour l'adoption..... 87
Contre l'adoption..... 42
Abstentions 9

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (87).

Groupe de l'agriculture. — MM. Depernet (C.G.T.), Desmeroux, Fauguet, Fortané, Gauthier, Jahan, Haniquaut (C.F.T.C.), Lamour, Lequertier, Lyonnet, Martin, Massot, Neau (C.G.T.), Pénicault, Rambeau, Rius (C.G.T.), Robin, Mme Rousse (C.G.T.), M. Tardy.

Groupe des associations familiales. — MM. Brassel, Dary, Jesel, Leroy, Monnin, Noddings, Mme Quercy, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, Gausset, Vimeux.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Blum-Picard, Grimpret, Lellouche, Lutfalla, Reclus.

Groupe des entreprises privées. — Confédération générale du commerce et de l'industrie. — M. Lejour.

Groupe de la pensée française. — MM. Joliot-Curie, May, Sauvy.

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Arrachard, Aubert, Bénard, Mme Bonnefoy, MM. Bouchaud, Boury, Crapier, Duguet, Duret, Forques, Gabrielli, Jourdain, Le Brun, Le Léap, Lemuhot, Lunet, Marion, Maurice, Pascré, Piccot-Richère, Piron, Racamond, Raynaud, Revardeau, Sembsadji, Thomasson.

C. G. T.-F. O. — MM. Beyaert, Bomal, Bothereau, Capocci, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Walliser.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Cade, Foulot, Liénart, Levard, Mayoud.

Groupe de l'Union française. — MM. Assalé (C.G.T.), Gueye-Abbas (C.G.T.), Lawrence, Mahoukou, Paillieux (C.F.T.C.), Razakarivony (C.G.T.).

Ont voté contre (42).

Groupe de l'agriculture. — MM. Deleau (Jean), Des Courtils, Ferré, Laborbe, Leclercq, Schatz, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Chopin, Courrière, Dauvergne, Gréory, Marant, Mériaux, Vallas.

Groupe des coopératives. — M. De Laulanie.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Berlin, Desse, Fougerolle, Gingembre, Lafond, Laroche-Joubert, Mayolle, Meunier, Pinet, Pisson, Ricard, Schiaffino, Waendendries.

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Rastoin, Stoll, Thoumyre.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Guinaudeau, Poilay.

Se sont abstenus (9).

Groupe de l'agriculture. — MM. Biset, Bonjean, Burgat, Forget, Guellati, Mangeard.

Groupe des coopératives. — MM. Barré, Gibert.

Groupe des travailleurs. — C. G. C. — M. Ducros.

MAJORATION FAMILIALE
DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE SUR LES SALAIRES

PROJET DE LOI N° 9722 INSTITUANT, POUR LE MOIS DE JANVIER 1950, UNE MAJORATION FAMILIALE DE LA PRIME EXCEPTIONNELLE SUR LES SALAIRES. (QUESTION DONT LE CONSEIL ECONOMIQUE S'EST SAISI LUI-MEME, PAR APPLICATION DES ARTICLES 1er ET 2 DE SA LOI ORGANIQUE DU 27 OCTOBRE 1946 ET DE L'ARTICLE 25 DE SON REGLEMENT INTERIEUR.)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Roger Monnin.

A la demande du groupe de la C. F. T. C., qui s'étonnait de voir le projet de loi n° 9722 non applicable aux salariés de l'agriculture, le Conseil économique, dans sa séance du 9 mai, s'est saisi du projet de loi n° 9722, instituant, pour le mois de janvier 1950, une majoration familiale de la prime exceptionnelle sur les salaires. Après examen de ce projet, il croit devoir présenter devant l'Assemblée les observations suivantes:

L'arrêté interministériel du 7 février 1950 a prévu une prime exceptionnelle de salaire, d'une importance variable, accordée à tous les salariés du commerce et de l'industrie ayant touché, en janvier, moins de 18.000 francs; l'extension de cette prime aux salariés de l'agriculture a été prévue par des arrêtés préfectoraux, à la suite d'une circulaire ministérielle.

Le Gouvernement avait décidé d'accompagner cette prime exceptionnelle de salaire d'une majoration familiale. Le but du projet de loi n° 9722 est de fixer dans quelles conditions sera appliquée cette décision.

Le Conseil économique a présenté les critiques suivantes au projet: d'abord, il apparaît que la limite de 18.000 francs est arbitraire et qu'elle va constituer, pour les familles, du point de vue social, une anomalie; le père de famille qui, parce qu'il a un salaire de 17.500 francs, va toucher une majoration d'allocations familiales, sera dans une situation très différente du salarié qui a un salaire de 18.500 francs et qui ne percevra pas de majoration familiale.

Dans toute notre législation familiale, il n'a jamais été tenu compte du salaire pour ouvrir le droit aux prestations légales et il convient de ne pas renouveler l'erreur commise lors de l'octroi d'une précédente majoration familiale accompagnant une prime de salaire, étant donné les inconvénients qui étaient apparus à l'époque.

Ensuite, le projet de loi exclut du champ d'application les salariés agricoles, ce que le Conseil économique n'a pas estimé justifié; en effet, à différentes reprises, le Conseil économique a rappelé la nécessité d'appliquer le principe de l'égalité des salariés, en matière de prestations familiales. Par ailleurs, il estime nécessaire de rappeler, une fois de plus, que les salariés agricoles sont lésés depuis de nombreux mois en ne touchant pas les allocations compensatrices de 650 et 1.000 francs versées aux salariés du régime général.

Le préjudice causé aux salariés agricoles serait donc accru, si on les excluait du bénéfice des dispositions du projet de loi.

Il est apparu à certains membres du Conseil économique qu'il y a lieu de faire perdre à la majoration familiale prévue son caractère de complément de prime, pour en faire un acompte sur les augmentations d'allocations familiales qu'il y aurait lieu de prévoir, pour leur faire suivre le glissement récent des salaires.

Enfin, à ces considérations générales, le Conseil économique pense qu'il y a lieu d'ajouter un aspect technique: dans l'agriculture, environ 95 p. 100 des salariés avaient droit à la prime exceptionnelle de salaire; dans ces conditions, il apparaît plus simple, du point de vue du contrôle à effectuer, de verser la prime à la totalité des salariés.

De même, dans le régime général du commerce et de l'industrie, on peut estimer que deux tiers des salariés ont touché tout ou partie de la prime; les modalités de contrôle des salariés qui ont eu la prime et les possibilités de fraude font apparaître préférable de prévoir le versement à tous les salariés, puisque aussi bien la majoration de dépense n'est pas considérable.

Précisons ici le coût de l'opération: en ce qui concerne les salariés de l'agriculture, un représentant du ministre est venu à la commission du travail, de la santé et de la population indiquer que l'opération coûterait 500 millions environ, si l'on étendait la prime à tous les salariés, au lieu de 450 environ, si on ne la donnait qu'à ceux qui avaient droit à la prime prévue par l'arrêté du 7 février 1950; aussi bien, d'ailleurs, par mesure de prudence, le Gouvernement avait-il prévu le chiffre maximum dans les recettes du budget annexe. Pour le régime général, on peut faire le calcul suivant: les caisses d'allocations familiales du régime général versent actuellement environ 12.7 milliards par mois de prestations, si l'on excepte les allocations prénatales et les allocations de maternité qui sortent du champ de la loi. 20 p. 100 des prestations d'un mois représentent donc 2 milliards 540 millions.

D'autre part, un point de cotisation représente, pour une année, 12 milliards. Pour donner 2 milliards 540 millions, il faudrait une majoration de cotisation de 0,20 p. 100 pendant un an, c'est-à-dire environ 0,50 p. 100 pendant six mois, alors que le projet du Gouvernement prévoyait 0,50 p. 100 de majoration, pendant quatre mois seulement. Pour toutes ces raisons, votre commission est amenée à prévoir l'extension du versement d'une indemnité familiale de 20 p. 100 des prestations payées en janvier à l'ensemble des salariés du secteur privé, du secteur agricole et du secteur public.

Les modifications à apporter au projet de loi seraient donc les suivantes:

Art. 1er. — Supprimer les mots: « bénéficiaires de la prime instituée par l'arrêté interministériel du 7 février 1950 ».

Art. 2. — Supprimer le deuxième alinéa. En effet, dès lors que l'on admet le versement de la majoration familiale à l'ensemble des salariés, il n'y a plus aucune raison de faire verser cette majoration par les employeurs à leur personnel; il apparaît plus simple de la faire verser directement par la caisse d'allocations familiales, dans les conditions où elle verse les prestations elles-mêmes. D'ailleurs, techniquement, la formule prévue n'était pas valable, puisqu'un certain nombre d'employeurs ignorent les prestations familiales que touchent leurs salariés et que, d'autre part, le contrôle à apporter par les caisses sur les états justificatifs prévus seraient extrêmement difficile.

Art. 3. — Il y a lieu de remplacer cet article par le texte suivant:

« Les ressources nécessaires aux organismes d'allocations familiales seront dégagées, dans le cadre des modalités de financement qui leur sont propres. Les ministres intéressés prendront les mesures nécessaires à l'application du présent article. »

Cette modification paraît souhaitable, pour ne pas énumérer les divers modes de financement dans les différents régimes. En ce qui concerne l'agriculture, il y aurait lieu de tenir compte de la prestation prévue à l'article 1er, pour l'évaluation des recettes à trouver dans le budget annexe, actuellement en cours d'élaboration, pour 1950. La modicité de la somme nécessaire, par rapport au total du budget annexe des prestations agricoles (environ 1 p. 100) ne paraît pas être de nature à bouleverser l'équilibre de ce budget, ni de remettre en cause les principes de son financement. Le ministre de l'agriculture a fait connaître son accord sur ce point. En ce qui concerne le régime général des salariés, il apparaît anormal de faire fixer par une loi les modifications de cotisation jusqu'ici fixées par arrêté des ministres intéressés, d'autant que ces modifications restent temporaires et, dans notre proposition, valables pour deux trimestres ce qui, évidemment, est préférable à quatre

mois, du point de vue du contrôle technique de l'opération, les cotisations étant, en bon nombre de cas, payées par trimestre.

Le Conseil économique s'est montré quasi-unanime, pour adopter la proposition ci-dessus; seuls, les représentants du patronat ayant fait des réserves sur deux points:

1° Sur le fait de prévoir la perception pendant six mois, au lieu de quatre, d'une cotisation majorée de 0.50 p. 100;

2° Sur le fait que l'extension à l'agriculture ne devrait pas avoir de répercussion sur l'accroissement des taxes constituant une partie (à vrai dire, la plus importante) des ressources du budget annexe.

En conséquence, le Conseil économique a adopté l'avis ci-après.

2° Avis formulé par le Conseil économique, dans sa séance du 9 mai 1950.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution, en date du 9 mai 1950, par laquelle il s'est saisi, pour avis, du projet de loi n° 9722;

Après avoir entendu le rapport présenté, au nom de sa commission du travail, de la santé et de la population, par M. Roger Monnin;

Considérant qu'il y a lieu de ne pas exclure une nouvelle fois les salariés de l'agriculture du nombre des bénéficiaires des mesures sociales relatives aux familles;

Considérant que l'extension aux travailleurs agricoles des dispositions contenues dans le projet de loi ne saurait être subordonnée à la procédure de vote du budget annexe ni retardée par elle;

Considérant, d'autre part, que la limite fixée arbitrairement pour l'octroi de la prime de salaire ne peut servir à discriminer les familles qui ont besoin de ressources familiales accrues de celles qui n'en ont pas besoin;

Considérant que, du point de vue technique, la discrimination par les organismes d'allocations familiales des allocataires qui ont perçu la prime et de ceux qui ne l'ont pas touchée est de nature à compliquer la gestion et à en accroître le coût;

Considérant enfin qu'il y a lieu de prévoir, pour l'ensemble des salariés, un acompte, à valoir sur l'augmentation des allocations familiales, parallèle au glissement de salaire qui vient de se produire dans l'industrie et le commerce,

Emet l'avis (1):

1° Qu'il convient d'adopter le projet de loi, compte tenu des observations suivantes:

2° Art. 1er. — Supprimer les mots: « bénéficiaires de la prime instituée par l'arrêté interministériel du 7 février 1950 »;

3° Art. 2. — Supprimer le deuxième alinéa;

4° Art. 3. — Remplacer le texte par le suivant:

« Les ressources nécessaires aux organismes d'allocations familiales seront dégagées dans le cadre des modalités de financement qui leur sont propres. Les ministres intéressés prendront les mesures nécessaires à l'application du présent article ».

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 95 voix contre 35 et 6 abstentions (voir le dépouillement en annexe, page 207).

ANNEXE

SCRUTIN

sur l'ensemble du projet d'avis, relatif au projet de loi n° 9722 instituant pour le mois de janvier 1950, une majoration familiale de la prime exceptionnelle sur les salaires.

Nombre de votants	136
Pour l'adoption	95
Contre l'adoption	35
Abstentions	6

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (95).

Groupe de l'agriculture. — MM. Biset, Bonjean, Burgat, Deleau (Jean), Depernet (C. G. T.), Desmeroux, Fauguet, Forget, Fortané, Gauthier, Guellati, Jahan, Hanquant (C.F.T.C.), Hartmann, Laborbe, Lamour, Leclercq, Lequertier, Lyonnet, Mangeard, Martin, Massot, Neau (C.G.T.), Pénicault, Rambeau, Rius (C.G.T.), Robin, Mme Rousse (C. G. T.), MM. Schatz, Tardy, Van Graefschepe

Groupe des associations familiales — MM. Brassel, Dary, Jesel, Leroy, Monnin, Noddings, Mme Quercy, M. Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Barré, Benoist, de Laulanie, Gaussel, Vimeux.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Blum-Picard, Guillaume.

Groupe des entreprises privées. — Confédération générale du commerce et de l'industrie. — M. Lejour.

Groupe des travailleurs :

C. G. T. — MM. Arrachard, Aubert, Bénard, Mme Bonnefoy, MM. Bouchaud, Bourg, Crapier, Duguet, Duret, Forgues, Gabrielli, Jourdain, Le Brun, Le Léap, Lemuhot, Lunet, Marion, Maurice, Paseré, Piccot-Richère, Piron, Racamond, Raynaud, Revardeau, Sembsadji, Thomasson.

C. G. T. F. O. — MM. Beyaert, Bomal, Bolbereau, Capocci, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Walliser.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Cade, Foulot, Liénart, Levard, Mayoud.

C. G. C. — M. Ducros.

Groupe de l'Union française. — MM. Assalé (C. G. T.), Gueye-Abbas (C. G. T.), Lawrence, Mahoukou, Paillieux (C. F. T. C.), Razakarivony (C. G. T.).

Ont voté contre (35).

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulnois, Chopin, Courrière, Dauvergne, Gréory, Marant, Mériaux, Vallas.

Groupe des entreprises privées :

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Bertin, Desse, Fougerolle, Gingembre, Lafond, Laroche-Joubert, Mayolle, Meunier, Pinet, Pisson, Ricard, Schiaffino, Waendendries.

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Rasloin, Stoll, Thoumyre.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Guinaudeau, Poilay.

Se sont abstenus (6).

Groupe de l'agriculture. — M. des Courtils, Ferré.

Groupe des coopératives. — M. Gibert.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Grimpret, Lellouche, Reclus.

UNION DOUANIÈRE FRANCE-ITALIE

PROJET DE LOI N° 7165, AUTORISANT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE A RATIFIER LE TRAITE D'UNION DOUANIERE SIGNE A PARIS, LE 26 MARS 1949

PROJET DE LOI N° 8851, AUTORISANT LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE A RATIFIER LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DU 29 JUILLET 1949 AU TRAITE D'UNION DOUANIERE

Protocole et accords annexes du 7 mars 1950.

(Question dont le Conseil s'est saisi lui-même, par application des articles 1er et 2 de sa loi organique du 27 octobre 1946 et de l'article 25 de son règlement intérieur.)

1° Rapport présenté, au nom du Conseil économique, par M. Maurice Byé.

I. — *Le traité du 26 mars 1949.*

Dans le cadre de ses attributions, définies par la loi organique du 27 octobre 1946, le Conseil économique avait décidé, le 9 mars 1948, de procéder à l'examen de l'ensemble des problèmes posés par les unions douanières.

Il s'est plus particulièrement livré depuis à l'étude de l'union douanière franco-italienne.

Au moment où il a commencé ses études, le traité d'union douanière franco-italien était encore en projet.

Il faut rappeler que c'est lors de la réunion, à Paris, du comité de coopération économique européenne, au cours de l'été 1947, que la France s'était engagée dans la politique des unions douanières et que, par une déclaration du chef de la délégation française, le 13 septembre 1947, le Gouvernement français se déclarait « prêt à entrer en négociations avec tous les pays européens... désireux d'établir avec la France une union douanière et dont les économies seraient susceptibles de se combiner avec l'économie française, pour former un ensemble viable ».

Le gouvernement italien ayant, à ce moment, seul répondu à cet appel, la constitution d'une commission mixte franco-italienne avait été décidée, par déclaration du même jour.

Cette première commission mixte, composée de hauts fonctionnaires, signa, le 22 septembre 1947, à Rome, un rapport final, qui fut soumis aux deux gouvernements.

Le 9 mars 1948, sur proposition de la C. G. A., le Conseil économique décidait de se saisir du problème des unions douanières.

Le 20 mars 1948, les ministres des affaires étrangères français et italien signaient, au nom de leurs gouvernements, le protocole de Turin, par lequel ils déclaraient:

« ...leur volonté formelle de constituer une union douanière franco-italienne,

« ...qu'ils étaient favorables à une extension de celle-ci à d'autres pays,

« Et décidaient d'instituer une deuxième commission mixte. »

Celle-ci, qui comprenait, avec des parlementaires et de hauts fonctionnaires, 20 représentants (sur 50 membres) des grandes organisations économiques, tint trois sessions, de juillet 1948 à janvier 1949. C'est avant la troisième et dernière session que le Conseil économique demanda à être tenu au courant des négociations et qu'il obtint d'être représenté, ès qualités, dans la commission.

Le compte rendu présenté par la deuxième commission mixte, le 22 janvier 1949, avec les annexes qu'il comportait, relatives, notamment, à certains accords interprofessionnels, avait été accepté par la quasi-totalité des représentants des professions, à l'exception de la C. G. T. Il n'engageait cependant pas les gouvernements.

Avant que le Conseil économique ait pu donner son avis sur ce compte rendu, un traité d'union douanière fut signé, le 26 mars 1949.

C'est finalement sur ce traité que le Conseil économique fut appelé à se prononcer, dans ses séances plénières des 24 et 25 mai 1949.

Aucune majorité ne put être alors réunie. Le projet d'avis présenté par M. Fortané, au nom de la commission de l'économie nationale, conseillait de surseoir à la ratification du traité. Trois contre-projets furent présentés. Les positions prises par leurs trois auteurs s'avérèrent inconciliables:

Le contre-projet que je présentai moi-même, conseillant « qu'à la condition expresse qu'une prise de position favorable ait été obtenue »... sur cinq conditions précisées, le traité du 26 mars 1949 soit approuvé, fut repoussé par 64 voix, contre 62 et 24 abstentions (150 votants).

Le contre-projet présenté par M. Morard, au nom du groupe des chefs d'entreprises, « considérant... que, seul, le Parlement est compétent pour apprécier, dans le cadre de la politique générale de la France, l'opportunité des... conventions internationales d'ordre économique et financier... considérant, en conséquence, que le Conseil économique n'est compétent que pour étudier les répercussions économiques et sociales de ces mêmes conventions et en informer le Parlement et le Gouvernement », sans prendre position sur le fond, se bornait à conseiller au Parlement de s'inspirer de certaines considérations lorsqu'il se prononcerait sur la ratification. Il fut repoussé par 90 voix, contre 39 et 21 abstentions (150 votants).

Le contre-projet présenté par M. Sauvy conseillait d'ajourner la ratification du traité du 26 mars 1949 et de demander au Gouvernement de proposer au gouvernement italien, ainsi qu'à d'autres gouvernements, si possible, un accord qui serait pour l'instant limité aux produits dont la libre circulation serait, dès maintenant, avantageuse pour les pays intéressés, mais qui, en revanche, comporterait la suppression des contingents douaniers et l'octroi des devises nécessaires aux libres transactions sur ces produits. Ce contre-projet d'avis a été repoussé par 104 voix, contre 3 et 39 abstentions (146 votants).

Enfin, le projet d'avis présenté par M. Fortané, au nom de la commission de l'économie nationale, fut lui-même repoussé par 73 voix, contre 63 et 13 abstentions.

II. — *Le protocole additionnel du 29 juillet 1949 et la libération des échanges.*

Le 17 mai 1949, le traité d'union douanière franco-italienne était soumis à la ratification du Parlement (projet de loi n° 7165), mais, avant même que son étude puisse être entreprise, de nouveaux événements venaient modifier les conditions dans lesquelles il se présentait.

L'O. E. C. E., dont la France et l'Italie sont membres, peu de temps après la signature du traité, avait mis à l'étude la libération des échanges entre ses membres. Elle devait, le 4 juillet 1949, inviter, en une résolution, les pays participants à prendre toutes dispositions utiles pour supprimer les restrictions quantitatives à l'importation, « en vue d'arriver en 1951 à une libération aussi complète que possible des échanges en Europe ».

« Cette réforme, affirme l'exposé des motifs du projet de loi n° 8851, suppose donc la suppression rapide d'un certain nombre de restrictions quantitatives, tandis que, corrélativement, serait rétablie une protection tarifaire, qui s'avère, dès lors, indispensable pour défendre la production française.

« Une contradiction s'est ainsi fait jour entre la méthode envisagée pour réaliser l'union douanière et celle qu'ont résolu d'adopter les membres de l'O. E. C. E., en vue d'une libération beaucoup plus générale des échanges entre eux.

« Or, en concluant une union douanière entre les deux pays, le Gouvernement français et le gouvernement italien, loin de chercher à s'écarter d'une union plus vaste, se sont efforcés, au contraire, d'instaurer entre les deux pays une coopération économique à laquelle d'autres pays viendraient ultérieurement se joindre et d'apporter une contribution positive à l'édification d'une véritable union européenne.

« Il eût été, dans ces conditions, contraire à l'esprit même qui les avait toujours animés, de s'en tenir étroitement à la formule définie dans le traité et de s'écarter ainsi délibérément de la coopération économique européenne que l'union douanière visait, au contraire, à renforcer et à développer.

« C'est pour remédier à cette contradiction qu'a été conclu le protocole, qui a pour but d'éliminer les divergences de méthodes qui existaient entre le traité du 26 mars 1949 et les résolutions de l'O. E. C. E., en insistant, en même temps, sur le lien organique qui unit les efforts poursuivis dans des cadres différents par des instances différentes, en vue de renforcer la coopération économique européenne.

« Dans un article premier, les différences de méthodes entre le traité d'union douanière et les résolutions de l'O. E. C. E. sont donc effacées: les mesures prévues aux articles 2, 3, 4, 5 du traité (suppression des droits de douane) n'interviendront plus, comme il était primitivement prévu, dans un délai d'un an, mais leur application s'adaptera aux circonstances que fera naître la suppression des restrictions quantitatives.

« Dans un article 2, il reprend et souligne l'idée de la liaison intime entre l'œuvre de l'O. E. C. E. et l'union douanière franco-italienne, entreprises qui, loin de s'opposer, ne peuvent, au contraire, que se renforcer l'une l'autre.

« Ce protocole réaffirme donc que l'union douanière franco-italienne n'est qu'un maillon de l'union plus large, dont nous poursuivons la constitution ».

Il nous paraît regrettable, pour la clarté des débats ultérieurs, que le Parlement n'ait pu se prononcer sur le traité du 26 mars avant que de profondes transformations lui aient été apportées par le protocole de juillet. Il nous paraît regrettable aussi que, contrairement à la demande formulée par lui, maintes fois et, notamment, dans sa résolution, adoptée à l'unanimité le 20 décembre 1949, le Conseil économique ne soit pas consulté « avant tout échange de signatures sur une convention visant les échanges internationaux ».

Il semble indispensable, puisque le protocole du 29 juillet n'est pas autre chose que l'adaptation de l'union franco-italienne au cadre général de l'O. E. C. E., de rappeler:

D'abord, les positions prises par le conseil économique à l'égard des relations entre l'union franco-italienne et unions plus larges;

Ensuite, les positions prises par lui à l'égard de la libération des échanges intra-européens.

III. — *Les positions du Conseil économique à l'égard des unions douanières et de la libération des échanges intra-européens.*

Les quatre projets d'avis proposés au Conseil les 24 et 25 mai 1949 présentaient certains traits communs.

Il est notable, en particulier, que trois d'entre eux et spécialement le moins favorable à l'union, celui de M. Fortané, aient insisté sur la nécessité d'intégrer l'union franco-italienne dans le cadre d'unions plus vastes. Il résulte des textes et des débats que si, parmi les positions hostiles à l'union projetée, certaines ont été prises par des membres du Conseil ou des groupes qui, en fait, ont été, par la suite, opposés à tous les autres projets d'union ou de libération soumis au Conseil, d'autres l'ont été, plus ou moins exclusivement, parce que l'Union franco-italienne n'apparaissait pas la plus utile, la plus souhaitable ou la plus favorable à une extension ultérieure des marchés. Il a été, notamment, soutenu que la réalisation de cette union était dangereuse, car elle pouvait gêner et non aider la réalisation de l'union européenne.

Le projet d'avis qui avait été présenté par M. Fortané est, à cet égard, particulièrement caractéristique. Après des considérants divers, sa conclusion — que nous reproduisons *in extenso* — est la suivante:

« Dans les conditions présentes et à défaut d'unions économiques et douanières plus logiques et plus étendues, le traité d'union douanière soumis à la ratification du Parlement apparaît comme prématuré et qu'il y a lieu de surseoir à sa ratification » (1).

Dans le projet d'avis que j'avais moi-même présenté, il était dit:

« *e*) L'union franco-italienne sera considérée comme une première étape vers une entente plus large, qu'elle s'efforcera activement de préparer. »

Enfin, le projet d'avis présenté par M. Morard, au nom du groupe des chefs d'entreprises, demandait, de son côté, au Parlement de s'inspirer notamment des considérations suivantes:

« *a*) L'union douanière franco-italienne doit être considérée comme un élément de cette union économique européenne, dont le besoin est profondément ressenti par tous... »

« *j*) Enfin, l'union douanière franco-italienne devant être un élément de l'union économique européenne, il conviendrait d'harmoniser les conditions du développement de l'une et de l'autre et de ne rien faire, dans le cadre franco-italien, qui puisse faire obstacle à l'union économique européenne. »

Le protocole du 29 juillet, témoignant de façon concrète de l'orientation demandée, il est incontestable qu'il apporte un élément nouveau, susceptible d'apaiser des inquiétudes et de justifier un jugement différent de celui qui avait été initialement porté sur le texte du 26 mars 1949.

L'attitude du Conseil à l'égard de la libération des échanges intra-européens, dont le protocole du 29 juillet est un simple texte d'application a, au reste, été formelle.

S'étant saisi de cette question, sur proposition du groupe des travailleurs C. G. T., au cours de sa séance du 25 octobre 1949 et en ayant confié l'étude à sa commission de l'économie nationale, qui procéda à de nombreuses auditions, le Conseil, dans sa séance plénière du 12 janvier 1950, repoussa, par 88 voix, contre 47 et 2 abstentions (137 votants), un projet de résolution élaboré par la commission de l'économie nationale, mais qui n'y avait recueilli que 10 voix contre 10, projet hostile à la libération des échanges intra-européens, telle qu'elle est réalisée dans le cadre de l'O. E. C. E. et à certaines formes d'unions douanières, telles qu'elles avaient été projetées dans le même cadre.

Puis, la question ayant été renvoyée en commission, le Conseil se prononçait, le 26 janvier 1950, par 89 voix, contre 25 et 27 abstentions (141 votants) en faveur du projet d'avis présenté par M. Levard, au nom de la commission de l'économie nationale. A condition que puissent être obtenues les garanties précises qui seront ultérieurement rappelées, ce texte se prononçait en faveur d'une « libération progressive des échanges dans le cadre de l'O. E. C. E., en attendant l'extension à un cadre plus vaste ». Il émettait l'avis « qu'il convient de procéder avec prudence et d'une manière progressive au rétablissement de la liberté des échanges », selon certaines modalités et conditions.

S'il est donc logique et indispensable de rappeler au Gouvernement et au Parlement quelles sont les garanties que le Conseil économique a toujours estimé indispensables, tant à une union douanière qu'à une libération des échanges, sous une forme quelconque, il est également logique et indispensable de leur indiquer que les mandataires des intérêts légitimes, loin de borner leur horizon à la considération étroite des avantages particuliers d'une stagnation conservatrice, ont été et sont capables de constater que le progrès économique et social, nécessaire à l'intérêt général, l'est aussi à l'intérêt des groupes qu'ils représentent.

IV. — *Le protocole du 7 mars 1950.*

Avant qu'il ait été demandé au Parlement d'entreprendre la discussion du traité du 26 mars 1949 et du protocole additionnel du 29 juillet 1949, le Gouvernement, en vue de poursuivre la tâche de préparation de l'union douanière et de mettre en application dans ses rapports avec l'Italie les mesures de « décontingentement » décidées dans le cadre de l'O. E. C. E., instituait, par échange de lettres avec le gouvernement italien en date du 9 décembre 1949, un comité mixte de fonctionnaires dit « Comité franco-italien de l'union douanière ». Tandis que les commissions de revision douanière de l'un et l'autre pays s'efforçaient de rechercher les moyens d'unifier les taux de l'un et de l'autre tarif, le comité mixte préparait les textes qui devaient être signés le 7 mars 1950.

A cette date, un protocole était signé à Rome, entre les représentants français et italiens. Il était accompagné d'un échange de lettres en précisant certains points d'un accord entre les administrations des postes, télégraphes et téléphones française et italienne, d'un accord fixant les droits de douane français et italiens pour l'entrée dans chaque pays de produits correspondant à une vingtaine de rubriques, enfin de procès-verbaux de conversations franco-italiennes sur plusieurs points importants (harmonisation des législations et des tarifs, chemins de fer, questions sociales et notamment contrôle médical, sélection professionnelle, contacts directs entre employeurs français et travailleurs italiens, autorisations de travail, redevance des immigrants, recrutement de betteraviers, émigration de familles agricoles, projets d'installation en France d'exploitations agricoles, sécurité sociale, participations d'entreprises italiennes aux adjudications de travaux publics en France, étude comparée des salaires et des charges sociales). Ces derniers procès-verbaux confirment, sur quelques points, des

(1) Les passages soulignés l'ont été par le présent rapporteur.

mesures déjà prises, font ressortir un accord de principe sur d'autres, ainsi que des divergences parfois très importantes.

Ces accords pouvaient donner lieu à un débat d'ordre juridique.

La position du Gouvernement, telle qu'elle est définie dans la lettre adressée, le 28 mars 1950, par le président du conseil des ministres au président du Conseil économique, est la suivante:

« Le traité du 26 mars et le protocole du 29 juillet subsistent dans leur intégrité. Les garanties qui y sont inscrites demeurent entières. Les accords du 7 mars ont simplement pour objet, d'une part, d'organiser la libération des échanges entre la France et l'Italie, mesure prise en exécution de la politique définie à l'O. E. C. E. et, d'autre part, de mettre en chantier un certain nombre de travaux préparatoires, qui portent sur des questions assez diverses. Il n'a jamais été dans la pensée du Gouvernement, à la suite de ces travaux, de prendre des décisions qui n'auraient pas été soumises au Parlement, si leur nature le comporte. Le Gouvernement peut donner l'assurance que les accords du 7 mars ne dépassent aucunement la compétence normale du pouvoir exécutif. »

Sans mettre en doute la bonne foi du Gouvernement, nous estimons que la thèse ainsi exposée est discutable. Le protocole du 7 mars, en effet, ne se contente pas de se référer aux décisions de l'O. E. C. E., mais débute par l'étrange formule suivante:

« Considérant le traité d'union douanière conclu entre les deux pays, le 26 mars 1949, et le protocole additionnel du 29 juillet 1949, sur lesquels les parlements français et italien seront prochainement appelés à se prononcer. »

Il contient, en outre, de nombreuses références (art. 6, 7, 8) au traité d'union douanière. Il est donc difficile de ne pas le considérer, au moins sous certains aspects essentiels, comme lié à l'union.

Dans la mesure même où le protocole serait une simple application des décisions prises dans le cadre de l'O. E. C. E., nous devrions rappeler que, sur notre propre rapport, le 8 novembre 1949, le Conseil, dans une résolution votée à l'unanimité, « regrettait que les décisions prises par l'avis aux importateurs du 6 octobre 1949 l'aient été sans sa consultation et déclarait désirer qu'une politique d'une telle ampleur ne puisse être mise en œuvre par une procédure purement administrative ».

C'est dans ces conditions que, le 2 mars 1950, le Conseil s'est, à la demande de sa commission de l'économie nationale, saisi de l'examen des projets de loi n° 7165 et 8851 et avec procédure d'urgence, du protocole du 7 mars.

Ce dernier texte a d'abord été examiné seul, en raison de l'urgence. Après avoir entendu le secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques), la commission de l'économie nationale chargeait son président dont, en son absence, M. Cade voulut bien être le porte-parole, de présenter devant le Conseil et sans rapport un projet de résolution qui fut voté par 132 voix, contre 5 et 3 abstentions (140 votants).

Ce texte constatait, comme nous aurons à le souligner de nouveau, qu'un certain nombre de garanties, jugées par la presque unanimité du Conseil indispensables, n'étaient pas inscrites dans le protocole du 7 mars, que: « le protocole du 7 mars 1950 modifie à nouveau, dans une large mesure, le contenu du traité dans ses objectifs, ses délais et ses conditions de réalisation ».

Il demandait « en présence de ces graves modifications... que toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars 1950 soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité d'union douanière et soient soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire après avis du Conseil économique ».

Après que le Conseil eut admis cette résolution préalable, relative aux seuls textes du 7 mars 1950, la commission de l'économie nationale procéda à l'étude finale de l'ensemble des textes relatifs à l'union douanière franco-italienne, en vue de donner au Parlement un avis définitif sur la ratification de celle-ci.

Elle procéda à diverses auditions et reçut trois lettres, adressées au Conseil économique par le président du conseil des ministres le 28 mars 1950, le ministre du travail et de la sécurité sociale le 15 avril 1950, le secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques) le 19 avril 1950.

Le Conseil tient à préciser l'extrême importance des déclarations incluses dans cette correspondance. Il est heureux que ses travaux les aient provoquées. Il en souligne le caractère officiel.

Il estime souhaitable néanmoins qu'un caractère plus largement public leur soit conféré, afin que l'interprétation et les engagements qu'elles contiennent saisissent le Parlement et l'opinion publique.

Sous ces réserves, un organisme public français, comme le Conseil économique, ne saurait attribuer moins d'importance aux engagements pris par le Gouvernement français à l'égard de la nation française qu'à ceux qu'il aurait pu prendre à l'égard d'une nation étrangère.

Réaffirmant donc le caractère incertain et insatisfaisant des garanties incluses dans le protocole du 7 mars 1950, il se félicite que, dans les limites imprécises de ce texte, le Gouvernement français ait pu définir des positions qu'il approuve.

Sur certains points, néanmoins, il doit mettre comme condition à son approbation de l'ensemble des accords franco-italiens l'obtention de certaines précisions supplémentaires.

V. — *La doctrine du Conseil économique sur l'organisation et les garanties nécessaires, en cas de libération des échanges et, spécialement, d'union douanière.*

Au cours des diverses délibérations que nous avons mentionnées, une véritable doctrine du Conseil économique s'est formée sur les procédures, les institutions et les garanties souhaitables dans la mise en œuvre d'accords internationaux, comme ceux que nous devons envisager.

On doit observer, en particulier, que les demandes de garanties formulées dans mon propre projet d'avis du 25 mai 1949 rejoignent, sur de nombreux points et dépassent, sur d'autres, celles formulées dans le projet d'avis de M. Morard.

Dès ce moment, la doctrine du Conseil économique sur les garanties paraît pouvoir être formulée en cinq points:

1° « De toutes façons, qu'il s'agisse de rechercher la solution de problèmes essentiels ou l'établissement de mesures provisoires... », il devrait y avoir consultation préalable des organismes représentatifs des professions et maintien de la procédure législative et réglementaire normale (projet d'avis de M. Morard) ou consultation des mêmes organismes, approbation du Parlement et avis du Conseil économique (projet d'avis de M. Byé);

2° « A côté des représentants du patronat et des agriculteurs, les représentants des organisations syndicales de salariés, ceux des consommateurs et ceux de tous les groupes intéressés doivent participer aux organismes prévus par le traité et, en particulier, aux commissions mixtes et au Conseil, non pas dans la mesure où ces organismes touchent directement à leur domaine d'action propre, mais encore dans la mesure, beaucoup plus large, où ils peuvent avoir à connaître de modifications de structure de l'économie française. » (Projet d'avis de M. Byé), une formule moins précise, mais analogue, se trouvant dans le projet d'avis de M. Morard;

3° « Les organismes de l'union doivent être tenus informés des ententes interprofessionnelles; le Gouvernement et le Parlement en assurant le contrôle, considérant comme une mesure contraire à la réalisation de l'union douanière toute décision d'entente privée défavorable à l'intérêt général. » (Projet d'avis de M. Byé);

4° La France ne saurait accepter de voir des accords internationaux se traduire sur son territoire par un sous-emploi de sa main-d'œuvre ou une baisse de son niveau de vie. Tout en attendant de l'accroissement de productivité qui doit résulter de l'union, de l'extension même de l'union à d'autres pays, de l'émigration vers d'autres destinations de la main-d'œuvre italienne excédentaire et du développement d'ensemble des deux économies la solution de longue durée de ces problèmes, elle entend éviter leurs dangers immédiats.

Le processus de réduction des restrictions quantitatives doit donc tenir compte de l'état de l'emploi et éviter de s'étendre aux secteurs trop lourdement atteints. La réduction des « taxes compensatoires » (ou, en outre, des droits de douane, si l'on applique la procédure de juillet) doit essentiellement tenir compte des mêmes exigences.

De plus, la « libre circulation de la main-d'œuvre » ne saurait intervenir entre la France et l'Italie qu'une fois résolu le problème du chômage italien; en particulier, le recours à une solidarité internationale plus étendue doit aider à la solution de ce problème (projet d'avis de M. Byé);

5° Au total, les deux projets d'avis ci-dessus rappelés soulignaient la nécessité de respecter le principe essentiel contenu dans le compte rendu de la deuxième commission mixte et souligné dans les déclarations faites par le ministre des affai-

res étrangères, devant la commission de l'économie nationale le 17 mai 1949, selon lequel la formation de l'union devait être progressive et subordonnée, dans ses diverses étapes, à l'harmonisation préalable des règlements, politiques et charges affectant chacune des économies nationales.

La même doctrine a été reprise par le Conseil, dans le projet d'avis voté par lui le 26 janvier 1950 sur la libération des échanges dans le cadre de l'O. E. C. E. Il y est dit notamment:

1° Que le Conseil économique doit être régulièrement consulté avant l'adoption par le Gouvernement de toute mesure concernant la libération des échanges ou la création d'unions régionales; que tout projet d'union régionale doit « ...être précédé de la consultation obligatoire des organismes compétents » (deuxième partie de la résolution);

2° Que « ces organismes compétents », comme il résulte du rapport de M. Levard, doivent être représentatifs de tous les intérêts en cause (employeurs, salariés, agriculteurs, consommateurs...);

3° Que « la libération des échanges postule des contacts entre professionnels et organisations des divers pays, que si ces contacts aboutissent à des ententes, celles-ci devront être déclarées » et contrôlées, que, par ailleurs, les doubles prix et autres formes de dumping doivent être supprimés;

4° Que la suppression progressive des contingents doit être liée à une étude préalable et, notamment, à l'obtention d'une certaine stabilité; que la suppression progressive des droits de douane doit être liée à la défense du niveau de vie et du plein emploi; que le problème de la libération de la circulation de la main-d'œuvre doit être envisagé sur un plan totalement indépendant de celui de la libération des échanges de produits et joint au problème de la résorption du chômage;

5° Que la « coordination et harmonisation des investissements... des régimes fiscaux, des charges salariales directes et indirectes et des charges sociales des divers pays participants, en tenant compte, toutefois, des niveaux de productivité différents » est la condition de la réalisation intégrale de toute libération; qu'une telle libération doit être faite progressivement, selon des plans coordonnés; que la suppression des barrières douanières ne pourra avoir lieu qu'après cette coordination et harmonisation.

Le Conseil économique doit réaffirmer, en conséquence, la doctrine contenue dans ces cinq points.

VI. — *L'organisation et les garanties inscrites dans les textes examinés.*

Il convient de constater que, lorsqu'il a eu à se prononcer sur le texte du traité ou sur celui du protocole du 7 mars, le Conseil économique a dû enregistrer l'insuffisance des garanties inscrites dans la rédaction de ces textes, relativement à celles dont la doctrine vient d'être formulée. La même insuffisance apparaît dans le protocole de juillet 1949, qu'il n'a pas eu encore à examiner.

En particulier:

A. — Le traité du 26 mars 1949:

Ne précise pas la composition des commissions mixtes et du conseil de l'Union;

Ne précise pas la procédure de contrôle des ententes professionnelles.

Il comporte, par contre, des garanties très précises quant à l'harmonisation et à la coordination des économies, préalable à toute réalisation complète de l'Union; en décidant la suppression immédiate des droits de douane, il décide que la suppression des contingents donnera lieu à l'instauration de mesures compensatoires, qui ne seraient abandonnées qu'au fur et à mesure de cette coordination et harmonisation.

Mais les procédures ainsi prévues ont perdu une partie de leur sens et de leur portée, du fait des accords ultérieurs.

B. — Le protocole additionnel du 29 juillet 1949 renverse, en effet, la procédure prévue par le traité.

Celui-ci prévoyait (art. 7) des mesures compensatoires ayant pour objet « soit de compenser la différence des charges résultant de la disparité des législations, tant que celles-ci n'auront pas été harmonisées, soit de régulariser et d'atténuer les effets de la suppression des restrictions quantitatives ».

Les mesures compensatoires du premier type subsistent. Il est donc important de souligner, étant donné la variété possible de ces mesures et la conception très large que les négociateurs ont eu de l'harmonisation, que les garanties relatives à la « non-harmonisation » subsistent entières ».

Les mesures compensatoires du second type paraissent perdre leur sens, en raison du rétablissement des droits de douane. Si l'on considère le soin que les négociateurs du traité avaient mis à prévoir l'échelonnement sur plusieurs années de la suppression des restrictions quantitatives, cette disparition fait peser sur l'union une imprécision périlleuse.

Le danger peut, assurément, être conjuré. On doit observer que les droits de douane rétablis sont, en principe, plus élevés que ne l'auraient été les mesures compensatoires. Celles-ci devaient être, en effet, inférieures au tarif, puisque nous lisons (art. 7, § 3, du traité): « L'incidence totale de ces mesures (compensatoires) devra être telle que la protection qui en résultera soit inférieure à celle assurée pour les mêmes marchandises provenant des pays tiers. »

Le Gouvernement dispose donc d'une arme plutôt supérieure; il doit y recourir plus vite, puisque le rythme du « décontingentement » est accéléré; par contre, il peut y recourir plus longtemps.

La valeur de ces avantages et de ces inconvénients dépend donc, en définitive, du plan et de la méthode choisis par le Gouvernement. C'est sur ce point que des précisions s'imposent dans les engagements que le Gouvernement peut prendre à l'égard des représentants de la nation.

Quant aux imprécisions antérieures sur le rôle et la composition des organismes consultatifs, la procédure législative et réglementaire, le contrôle des ententes, elles se trouvent aggravées.

C. — Le protocole du 7 mars 1950 accroît encore les imprécisions.

En présence de ce texte, le Conseil économique a constaté ce fait regrettable, par 132 voix contre 5 et 3 abstentions, en prenant soin de noter que cette constatation était faite aussi bien pour ceux qui s'étaient prononcés antérieurement « pour » que par ceux qui s'étaient prononcés antérieurement « contre » l'union douanière et la libération des échanges (résolution du 23 mars 1950).

Il a regretté notamment:

1° Que le protocole du 7 mars ait été signé, sans que le traité du 26 mars 1949 ait été antérieurement ratifié;

2° Que le protocole confie sa propre mise en œuvre à un comité mixte de fonctionnaires, « en négligeant la consultation nécessaire des organisations professionnelles représentatives et du Conseil économique »;

3° Que la « suppression rapide des contingents (sauf exceptions non définies), ainsi qu'une réduction des droits de douane, progressive, sans doute, mais ne comportant aucune relation prédéterminée avec l'harmonisation des conditions de production », soient prévues;

Et demandé, en conséquence, que « l'application des accords du 7 mars soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité d'union douanière et soient soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire, après avis du Conseil économique ».

VII. — *Les assurances apportées par le Gouvernement au Conseil économique.*

Les sévères critiques formulées par le Conseil économique portaient sur des textes internationaux, dont il estimait l'imprécision dangereuse. L'intérêt des organismes publics français, et notamment le Conseil économique, porte pourtant exclusivement sur la manière dont le Gouvernement français en entend assurer l'application.

Le Conseil économique doit donc se féliciter d'avoir, en soulignant les imprécisions des textes internationaux et notamment de l'accord du 7 mars 1950, suscité un certain nombre de prises de positions officielles, contenues notamment dans des lettres adressées par le président du conseil des ministres au président du Conseil économique le 28 mars 1950, par le ministre du travail le 15 avril 1950 et par le secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques) le 19 avril 1950.

Il a constaté que cette correspondance lui fournit un certain nombre d'assurances précises:

1° Le Gouvernement reconnaît « qu'il y a lieu de préciser que les commissions mixtes, qui pourront être réunies d'après l'article 8 du protocole du 7 mars 1950, feront appel aux représentants des organismes professionnels »; il est prêt à accueillir toutes « les suggestions qui peuvent lui être faites sur une éventuelle consultation des consommateurs, en même temps que des producteurs, dans les commissions mixtes »

(lettre du secrétaire d'Etat aux finances — affaires économiques). Au reste, les « travaux préparatoires » entrepris en vertu du protocole du 7 mars 1950 ne le seraient qu'à titre provisoire: les organismes prévus par le traité devraient ensuite intervenir (lettre du président du conseil);

2° Le problème de la libération des mouvements de main-d'œuvre doit être considéré sur un autre plan que celui de la libération des échanges commerciaux.

Nous lisons, dans la lettre du ministre du travail:

« *Il peut paraître séduisant* pour l'esprit de lier les libertés accordées aux échanges de marchandises ou de capitaux à celle du mouvement des personnes, mais quelle que soit la gravité des problèmes que soulève *l'existence de surplus excédentaires* de main-d'œuvre dans certains pays impuissants à en assurer *l'utilisation et la répartition, il est de mon devoir de souligner* que ces problèmes ne constituent qu'une des phases de la politique de la main-d'œuvre, dont les Nations Unies ont affirmé avec force que le premier objectif *était d'assurer le* plein emploi de leur main-d'œuvre nationale. Or, cet objectif *ne doit jamais être perdu de vue, quelles que soient les contingences* des négociations engagées sur le plan international. *Tout effort de solidarité* internationale suppose que les buts qu'il recherche au profit des populations les moins favorisées se trouvent, en grande partie, acquis dans les pays invités à y apporter leur *contribution... En tout état de cause, j'estime* qu'une union économique n'est pas viable, si elle entraîne un *abaissement du niveau de vie des travailleurs* de l'une quelconque des nations contractantes... ».

« *En conclusion, mon département estime* qu'au point de vue du problème de la main-d'œuvre, les conclusions et réserves ci-après doivent être observées:

« *a*) Les problèmes humains ne s'identifient pas aux problèmes économiques et financiers;

« *b*) L'unité du marché du travail, pour si souhaitable et séduisante qu'elle soit, sur le plan théorique, suppose un état d'équilibre économique et social et l'institution de mesures internationales de sauvegarde, qui nécessiteront des délais;

« *c*) L'assimilation de l'étranger au national risque de n'être qu'une anticipation et un leurre, de nature à provoquer des réactions contraires au but poursuivi;

« *d*) L'assouplissement des « entraves » à l'immigration ne peut être réalisé que très progressivement, certains pays réputés libéraux devant, à cet égard, donner l'exemple, en éliminant de leur réglementation des préoccupations racistes;

« *e*) Il convient, en attendant, de s'attacher à résoudre, même partiellement et d'une manière concrète, des problèmes tels que ceux du logement, des terres abandonnées, de la mise en valeur des territoires d'outre-mer et surtout des pays extra-européens »;

3° En ce qui concerne la suppression des contingents, la lettre du président du conseil et celle du secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques) sont explicites.

Aux termes du protocole du 7 mars, dès la mise en vigueur du tarif douanier italien, les contingents ne doivent plus, en principe, atteindre que le quart des échanges intéressant chacune des grandes catégories définies par l'O. E. C. E. Un an après, la suppression doit être, en principe, totale, sauf exceptions justifiées.

L'insertion des réserves « en principe » et « sauf exceptions justifiées » est commentée par le secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques) de la manière suivante:

« Aux termes des articles 1er et 2 du protocole du 7 mars, les restrictions quantitatives s'appliqueront, dès la mise en vigueur du tarif douanier italien, au quart au plus des échanges entre les deux pays.

« Toutefois, cette proportion n'est indiquée qu'à titre d'objectif de travail, pour chacune des grandes catégories de produits.

« La réserve relative aux exceptions justifiées est, comme l'indique sa place (art. 1er), de caractère général: elle porte donc sur les dispositions de l'article 2.

« Par conséquent, si les études faites pour établir ce programme de libération montrent que, pour une catégorie de produits, les 75 p. 100 ne peuvent pas être atteints, la réserve jouera et il restera possible de ne pas pousser la libération jusqu'à 75 p. 100 dans cette catégorie de produits et de rechercher une proportion de libération plus élevée, dans une autre catégorie. »

Les mots « en principe », qui figurent au deuxième alinéa de l'article 2, confirment pleinement cette interprétation;

4° La commission de l'économie nationale s'était inquiétée du fait que l'échelonnement, prévu par le traité dans la libération des échanges, au fur et à mesure de l'harmonisation des conditions de production franco-italiennes, se trouvait mis en danger, du fait de l'abandon d'une partie importante de la procédure correspondante.

Sans doute, le recours aux « mesures compensatoires » subsistait-il, mais l'on pouvait redouter que ces mesures soient insuffisantes et trop rapidement appliquées ou abandonnées.

Aussi, la commission avait-elle considéré spécialement les articles 5 et 7 du protocole du 7 mars qui prévoyaient, le premier des *études tendant à l'harmonisation; le second* une réduction progressive des tarifs. Fallait-il entendre que les deux *processus seraient liés? Sur ce point*, le texte n'était pas explicité et motivait largement les *inquiétudes du Conseil.*

La lettre du secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques), complétant et précisant la lettre du président du conseil, *comporte*, sur ce point capital, un engagement du Gouvernement français.

Elle porte:

« Le fait que le texte du protocole du 7 mars n'établit pas un lien étroit entre l'article 7, *relatif à l'établissement* d'un programme de réduction des droits de douane et l'article 5, relatif *à l'étude de la coordination des politiques économiques, ne* signifie pas que des engagements ont été pris sur une réduction des droits de douane entre les deux pays, qui serait appliquée sans harmonisation des conditions de production. L'article 7 ne comporte aucun engagement dans l'immédiat, pour la suppression ou même la réduction des droits de douane entre la France et l'Italie. Il indique seulement que les deux gouvernements ont l'intention d'établir un programme, c'est-à-dire d'étudier la question. Il est précisé, d'ailleurs, dans le texte même de l'article 7, qu'aucune mesure d'application ne sera prise avant l'entrée en vigueur du traité d'union douanière.

« Il convient d'ajouter, à ce sujet, que le Gouvernement peut, dès maintenant, donner l'assurance qu'il n'est pas envisagé de procéder à une diminution des droits de douane, sans que les mesures nécessaires aient été prises pour la mise en harmonie des conditions de production. Dans chacun des deux pays, des commissions de revision douanière étudient actuellement la production nationale. L'article 7 a pour objet de permettre aux commissions de revision douanière des deux pays de procéder à des consultations, de façon à comparer les études faites sur les différentes productions française et italienne et, tout en déterminant les droits qui devront être appliqués par rapport aux pays tiers, d'examiner le problème spécial du niveau des droits qui devront être maintenus, pendant la période de formation de l'union, à l'intérieur de l'union douanière. Un examen de ce genre suppose évidemment le développement et l'approfondissement des travaux de coordination des politiques économiques, prévue dans l'article 5 du protocole.

« Il reste entendu que les conventions tarifaires passées par la France avec un certain nombre de pays, y compris l'Italie, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs et le commerce, ne sont pas visées par les précisions données ci-dessus. »

Ces engagements très nets sont apparus à la majorité du Conseil comme de nature à apaiser certaines graves inquiétudes.

Il a donc décidé de joindre les textes des lettres susvisées à son avis et de demander, dans cet avis, au Gouvernement de donner à ses engagements le caractère public le plus large.

VIII. — *L'opinion de la minorité.*

C'est donc en enregistrant de la façon la plus formelle les engagements pris par le Gouvernement, en lui demandant de leur donner la publicité la plus large, en réclamant, en outre, sur certains points, des garanties précises., que la majorité du Conseil économique a été d'avis, par 74 voix, contre 65 et 9 abstentions, de recommander au Parlement la ratification de l'ensemble des accords franco-italiens.

Le changement de données résultant de l'insertion de l'union franco-italienne, dans le cadre de l'O. E. C. E. et de la position favorable prise — moyennant certaines garanties précises — par la majorité du Conseil à l'égard de la « libération des échanges dans le cadre de l'O. E. C. E. » a permis ainsi de dégager une majorité qui n'avait pu se trouver le 25 mai 1949, sur le seul texte du traité du 26 mars 1949.

Néanmoins, une importante minorité s'est groupée autour d'un contre-projet d'avis opposé au projet d'avis de la commission par le groupe de la C. G. A. et soutenu par le groupe de la C. G. T.

Ce contre-projet — qui fut repoussé par 80 voix, contre 68 et 1 abstention — demandait au Conseil d'émettre l'avis:

« Qu'il ne convient pas de ratifier le traité du 26 mars 1949, sous sa forme actuelle;

« Qu'il convient que toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars 1950 soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité d'union douanière et soient soumis avec celui-ci à la ratification parlementaire;

« Le Conseil économique estimant qu'il ne convient pas de ratifier le protocole sous sa forme actuelle ».

Le deuxième paragraphe reprenait simplement la résolution votée par le Conseil le 23 mars 1950 (par 132 voix, contre 5 et 3 abstentions), résolution reprise dans le rapport et le projet d'avis présentés par *la commission. Il y a donc certainement* une très grosse majorité au sein du Conseil *économique pour demander que* l'application du protocole du 7 mars 1950 soit suspendue et que ce texte, considéré comme lié aux autres textes sur l'union douanière, soit soumis à la ratification du Parlement.

Les deux projets d'avis s'opposaient, par contre, sur les points *traités aux premier et troisième paragraphes* des conclusions ci-dessus du contre-projet, en ce sens que la majorité a estimé qu'il convenait, au contraire, dans des conditions nettement précisées, de ratifier l'ensemble des textes relatifs à l'union douanière.

Le contre-projet considérait que, « dans les circonstances économiques et sociales actuelles, une union douanière entre la France et l'Italie présente plus d'inconvénients que d'avantages ».

Un certain nombre des arguments présentés, lors des débats des 10 et 24-25 mai 1949 et dont il ne paraît pas utile de reprendre le détail, ont été présentés à cet égard:

1° « Les économies française et italienne, dit-on, sont beaucoup plus concurrentielles que complémentaires ».

La majorité répond:

D'abord, que ces économies sont complémentaires, dans des proportions non négligeables: l'Italie peut nous fournir des matières premières comme le chanvre, des produits alimentaires comme le riz, dont nous manquons. Le dernier rapport de la commission mixte indique qu'elle peut recevoir 15 millions de quintaux de blé, en sus de produits industriels de base. On peut remarquer, par exemple, que l'Italie, dont la production propre de blé est à peine suffisante pour satisfaire à la moitié de ses besoins, importait, en 1949, du blé des pays du pool de Washington et aussi 14 millions de quintaux en provenance d'U. R. S. S.

Ensuite que le commerce franco-italien est susceptible de s'accroître, comme le prouvent précisément les résultats déjà obtenus à la suite de l'accord commercial franco-italien du 26 mars 1949 et des libérations ultérieures. On peut rappeler que, dans le passé, avant 1880, la France comptait pour 35 pour 100 dans le commerce extérieur italien et que, depuis cette époque, une politique antifrançaise systématique avait ramené cette proportion à 3 p. 100, au bénéfice de l'Allemagne.

Enfin que, dans la mesure où les économies française et italienne sont non pas complémentaires, mais parallèles, ce parallélisme même est un argument supplémentaire en faveur de l'union. Non seulement parce qu'il rend possible une rationalisation des deux productions que des ententes contrôlées doivent promouvoir, mais encore parce qu'il rend avantageuse une coordination des efforts sur les marchés tiers. L'usage d'un réseau commun de représentations commerciales, la renonciation concertée à certaines méthodes de sous-concurrence en usage entre les deux guerres, une position commune à l'égard des fournisseurs, doivent permettre à la France et à l'Italie d'améliorer leurs « terms of trade »; ces remarques valent à l'égard des fournitures de matières premières, pour lesquelles les deux pays se font concurrence (coton) et à l'égard des produits de consommation qu'ils vendent notamment sur les marchés allemand, anglais, suisse (fruits et légumes).

On peut observer, par exemple, que la concurrence entre producteurs français et italiens de fruits et légumes ont permis au marché de Londres d'imposer aux uns et aux autres certaines pratiques commerciales (ventes à la commission), qui pourraient être évitées.

Le fait que les deux pays se concurrencent déjà sur un grand nombre de marchés essentiels prouve suffisamment qu'ils sont capables de se mesurer, sans qu'un avantage excessif appartiennent à l'un plutôt qu'à l'autre.

On doit observer aussi qu'en cas d'échec de France-Italie, tout porte à croire que la tradition d'un demi-siècle d'économie franco-allemande peut-être reprise. Et parce que Français et Italiens comptent tous deux sur le marché allemand, il serait extrêmement dangereux pour ceux qui fondent leurs espoirs d'expansion exportatrice sur les débouchés européens de repousser l'union douanière franco-italienne: économiquement, cela pourrait impliquer l'isolement de la France;

2° *Les garanties données à l'économie française ne sont* pas, dit-on, efficaces:

A. — *Les ententes privées seraient dangereuses.* — Nous admettons parfaitement ce point de vue, mais les ententes *privées peuvent se faire, de toutes façons: les frontières* douanières étroites les ont toujours favorisées. Personne ne *conteste qu'elles occupent, en France,* d'importantes positions. En partant d'un régime d'isolement, il n'y a pas lieu de penser, *a priori*, que des ententes franco-italiennes seront plus néfastes aux consommateurs français et italiens que les ententes existantes françaises et italiennes.

Les groupes de la majorité admettent, d'ailleurs, le contrôle des ententes. La plupart d'entre eux ont pris parti en *faveur de la législation antitrust.* En demandant que participent aux ententes tous les intéressés, y compris les représentants des salariés et des consommateurs, ils estiment que les ententes franco-italiennes nécessaires, non seulement ne seront pas plus dangereuses que celles qui existent en chaque pays, mais pourront être plus utilement orientées.

B. — « L'afflux inévitable de main-d'œuvre italienne en chômage pèserait sur le marché français de la main-d'œuvre ». — La majorité répond en discutant d'abord le caractère inévitable du chômage en Italie.

Elle ajoute qu'il n'y a aucune raison de penser que l'union rendra plus facile le franchissement frauduleux de la frontière. Nous avons exposé que le contrôle des mouvements migratoires est intégralement maintenu. Si des mesures sont prises pour favoriser, dans une certaine mesure, la main-d'œuvre italienne, par rapport à d'autres main-d'œuvres étrangères, il n'est aucunement question de relâcher le contrôle général de l'immigration. La lettre du ministre du travail qui est annexée à l'avis du Conseil est, à cet égard, formelle.

C. — « Le bas niveau de vie des travailleurs italiens mettrait l'industrie et l'agriculture italiennes en position de dumping à l'égard de leurs concurrentes françaises ». — Nous nous sommes déjà, dans notre rapport du 24 mai 1949, longuement expliqués sur cette question.

Il est regrettable que les renseignements obtenus sur la comparaison des coûts en Italie en en France soient aussi sujets à caution: il est, en effet, difficile d'admettre, par exemple, conformément aux chiffres communiqués par M. Guirche, président de la chambre de commerce française d'Italie, que le coût de la main-d'œuvre italienne soit de 38 p. 100 plus élevée que celle de la main-d'œuvre française.

Mais la preuve d'une très forte différence de sens inverse dans les productions concurrentes des productions françaises n'est pas faite non plus. Ce que nous savons, c'est qu'en Italie et en France, il y a de très fortes différences de rémunération, selon les emplois et les régions: la différence des niveaux de vie entre Nord et Midi italiens, qui va jusqu'à 50 p. 100, est presque aussi forte que celle qui existe entre la France et l'Algérie.

Dans la mesure où une différence existe, il faut considérer que:

Si la différence tient aux institutions (charges sociales), elle ne peut qu'être supprimée par l'union douanière, qui implique harmonisation préalable des charges, avant abandon des droits et des taxes compensatrices. L'harmonisation souhaitée semble, d'ailleurs, en bonne voie: celle du système douanier est en cours; une réforme fiscale italienne doit être prochainement faite sur le modèle français.

Si la différence tient aux salaires eux-mêmes, les droits de douane qui, dans le passé ont efficacement (jusque vers 1930) maintenu le niveau de vie français sont suffisants pour compenser et au delà la différence de salaires.

Deux solutions de longue durée à la tendance italienne vers un excédent de main-d'œuvre existent. La première est le developpement de l'économie de ce pays. Ce développement suppose l'accroissement global et planifié des investissements qui y sont faits. L'union douanière, en rendant les productions italiennes plus rentables, ne peut que favoriser

ces investissements. Il est fort heureux, en ce sens, que des capitaux extra-européens viennent s'employer dans l'économie italienne.

La seconde est l'organisation de l'émigration vers une zone vaste et principalement extra-européenne. C'est la solution que préconise, concurremment à la première, le second rapport de l'O. E. C. E. C'est aussi celle que la délégation française a constamment soutenue. En insérant l'union France-Italie dans le cadre de l'O. E. C. E., c'est précisément vers une telle solution que l'on s'oriente.

Diverses remarques, finalement, s'imposent:

Il serait dangereux et erroné de traiter de l'union franco-italienne uniquement en fonction des situations immédiates. Il s'agit d'une réalisation de longue durée comportant, pendant une longue durée, toutes les garanties souhaitables.

Il serait dangereux et erroné de ne pas voir que, sur bien des territoires et notamment dans le domaine agricole, l'Italie n'est pas concurrente de la métropole, mais de l'Afrique du Nord où les niveaux de vie sont, non pas plus élevés, mais plus bas qu'en Italie: les inquiétudes italiennes à l'égard de cette sous-concurrence sont parallèles aux inquiétudes françaises.

Il serait dangereux et erroné de considérer uniquement certaines productions mieux organisées en France qu'en Italie (viticulture). Il est entendu que, tant que l'harmonisation de la réglementation dans ces secteurs (qui a fait l'objet d'ententes interprofessionnelles) n'est pas réalisée, des « exceptions justifiées » à la suppression des contingents seront admises.

Il serait dangereux et erroné de se résigner à une situation défavorable d'une économie voisine: Non seulement en raison des conséquences lointaines qui pourraient en résulter, mais parce que, en nous écartant de certains marchés d'exportation vitaux, la sous-concurrence italienne ainsi entretenue pourrait porter un coup mortel à certaines de nos industries et productions agricoles vitales.

Il serait enfin dangereux et erroné de ne pas considérer que le programme de libération des échanges franco-italien s'insère dans un ensemble plus vaste, dont il n'est qu'une des premières étapes.

Le second rapport de l'O. E. C. E. (février 1950), paragraphe 808, rappelle, à ce sujet, que « la convention de coopération économique européenne reconnaît que l'un des moyens de renforcer les liens économiques entre les pays membres pourrait consister à créer des unions douanières... » et que, « le 2 novembre 1949, l'organisation a convenu qu'il pourrait être utile de prévoir une association économique et monétaire plus étroite sur le plan régional entre certains pays membres ». Le même rapport se félicite des progrès déjà faits par France-Italie.

Aucun développement des économies européennes n'est concevable, qui ne dépasse le cadre étroitement national.

La majorité refuse donc d'admettre, comme le soutient la minorité, « que ces unions partielles ajoutent les difficultés de problèmes nouveaux qu'elles engendrent à celles résultant des problèmes spéciaux à chaque pays participant, en risquant de les compliquer, au lieu de les résoudre »;

3° Certains conseillers soutiennent que l'article 44 de la charte de la Havane, signée par le Gouvernement français, n'autorise la constitution que d'unions douanières intégrales et s'oppose au maintien prolongé de droits de douane ou taxes de compensation ou de garanties pour les activités économiques en présence. — Il faut observer que la charte de la Havane n'est pas encore en vigueur et que les organismes mêmes qu'elle prévoit n'existent pas encore.

Tous les précédents connus permettent d'affirmer que de très longs délais de réalisation ne seront pas considérés comme anormaux, éventuellement, par l'I. T. O. (1). Les objections de celle-ci, en tous cas, devraient être faites avant la mise en œuvre de l'union et non au cours de la réalisation de l'union. Enfin, l'attitude générale des pays européens et extraeuropéens, membres éventuels de l'I. T. O., est manifestement favorable à l'union douanière franco-italienne;

4° Les solutions à option proposées par la minorité. — La minorité considère, comme la majorité, que l'autarcie n'est pas souhaitable et l'indique dans le premier considérant de son contre-projet.

Plusieurs de ses membres proposent donc, pour aboutir à un élargissement des échanges, l'élargissement progressif des contingents et la signature d'accords bilatéraux, notamment avec les pays de l'Europe orientale.

(1) International Trade Organisation, organisme prévu pour assurer l'application de la charte de la Havane.

Cette solution est, tout d'abord, incompatible avec l'état de choses actuellement créé en France: une politique de négociation de contingents ne peut aboutir aux résultats expansionnistes souhaités que moyennant une économie interne très fermement contrôlée.

En outre, cette méthode se heurtera sensiblement aux mêmes obstacles que l'union douanière. L'accroissement des échanges avec des pays à niveau de vie beaucoup plus bas que ceux des pays occidentaux présente les mêmes difficultés que celles qui ont été mises en lumière par la minorité, à propos de l'union France-Italie.

Par surcroît, les productions susceptibles de provenir de l'Europe orientale sont sensiblement plus concurrentes de notre agriculture que celles de l'Italie. Il suffit de considérer le traité de commerce signé précisémnet entre l'Italie et l'U. R. S. S. à la fin de 1948 (voir *Le Peuple* des 6 et 13 janvier 1949) pour constater que, sur un programme d'échanges annuels d'environ 50 milliards de lires pendant trois ans, l'U. R. S. S. doit fournir à l'Italie, en échange de soufre, mercure, liège, chanvre..., des produits « qui ont un grand prix pour elle », c'est-à-dire « des céréales, des minerais métalliques, des bois de construction, des engrais naturels... ». Autant de produits qui, pour la plupart, trouveraient malaisément un débouché en France mais qui, en Italie ou sur de tiers marchés, seront directement concurrents des produits français.

Si l'on estime souhaitable l'essor des échanges Est-Ouest, il faut bien voir, au surplus, qu'il doit profiter surtout immédiatement aux pays charnières, à l'Italie et principalement à l'Allemagne. C'est seulement grâce à la constitution d'un ensemble occidental que les autres nations, par la voie d'échanges triangulaires, pourront en bénéficier.

En liant des relations plus étroites avec l'Italie — et ultérieurement avec les autres pays occidentaux — la France favorise donc le développement des échanges Ouest-Est.

Si, par contre, les économies occidentales restent isolées en face des grands espaces existants (et l'Europe « orientale » semble elle-même en voie de réalisation d'une vaste union douanière) elles se trouveront, lors de la conclusion d'accords bilatéraux, dans une position contractuelle défavorable.

Rien ne peut justifier simultanément l'apologie des économies de grand espace et le maintien, en Occident, d'économies de petits espaces.

La majorité estime que l'économie française ne peut se sauver que dans l'expansion de ses marchés extérieurs. Elle s'oppose à toute solution d'étouffement, de routine, de refus d'une saine productivité, en un mot de nationalisme économique;

5° Amendement présenté par le groupe de la C. G. T. au projet d'avis de la commission. — La conclusion du projet d'avis de la commission, après avoir énuméré les conditions auxquelles le Conseil économique subordonnait son approbation à l'union douanière, se terminait par l'alinéa suivant:

« C'est à la condition expresse que des engagements formels et publics soient pris sur ces divers points que le Conseil économique déclare approuver le trait d'union douanière et le protocole du 29 juillet 1949. »

A l'issue des débats du Conseil, le groupe de la C. G. T. a présenté un amendement tendant à remplacer ce dernier alinéa par le texte suivant:

« Le Conseil économique ne peut, en conséquence, recommander la ratification de l'union douanière, tant que ces conditions ne seront pas réalisées et que cette réalisation ne trouvera pas son expression dans un nouveau protocole additionnel. »

J'ai repoussé l'amendement, en faisant observer que les conditions énumérées ne dépendaient que du Gouvernement français et qu'il était possible à celui-ci de les remplir, dans le cadre du traité et de ses annexes.

Il a été demandé au groupe de la C. G. T. s'il voterait pour le projet d'avis de la commission si l'amendement qu'il avait présenté était adopté. Celui-ci a répondu « qu'il examinerait alors la situation ».

Dans ces conditions, le Conseil économique a repoussé l'amendement par 81 voix, contre 68 et 1 abstention.

⁂

Finalement, c'est par 74 voix contre 65 et 9 abstentions (148 votants) que le Conseil économique a adopté le projet d'avis que j'avais eu l'honneur de lui présenter, au nom de sa commission de l'économie nationale.

2° Avis formulé par le Conseil économique dans sa séance du 10 mai 1950.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution en date du 9 mars 1948, par laquelle il s'est saisi de la question des unions douanières;

Vu ses résolutions en date du 21 mars 1950, par lesquelles il s'est saisi des projets de loi n° 7165 et 8851, autorisant le Président de la République à ratifier, respectivement, le traité d'union douanière franco-italienne du 26 mars 1949 et le protocole additionnel du 29 juillet 1949 audit traité et du protocole et des accords annexes du 7 mars 1950;

Après avoir entendu le rapport présenté, au nom de sa commission de l'économie nationale, par M. Maurice Byé;

Après avoir refusé de prendre en considération (1) un contre-projet d'avis présenté par le groupe de l'agriculture (2), tendant, d'une part, à ce que toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars 1950 soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité d'Union douanière et soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire, d'autre part, à déconseiller la ratification du traité du 26 mars 1949 et du protocole du 7 mars 1950, sous leurs formes actuelles;

I. — *Sur le principe de l'union douanière franco-italienne:*

Considérant que, le 25 mai 1949, lors de la première discussion en son assemblée plénière du traité d'union douanière franco-italien, s'il ne s'est trouvé aucune majorité en faveur de celui-ci, il ne s'en est non plus trouvé aucune contre; que, dans ces conditions, il convient de reconsidérer les arguments qui avaient été avancés, ainsi que les transformations apportées depuis lors dans les conditions d'application du traité;

Considérant que l'un des motifs ayant déterminé, à l'égard du texte du 26 mars, plusieurs positions réservées ou critiques a été la crainte de le voir gêner la réalisation d'unions plus utiles ou plus larges;

Considérant que le protocole additionnel du 29 juillet 1949, en adaptant l'union franco-italienne au cadre plus large de l'O. E. C. E., est venu éliminer ce motif d'inquiétude; que, par contre, la non-ratification du traité apparaît de plus en plus comme susceptible de rendre non viables d'autres unions;

Considérant, au surplus, que le 26 janvier 1950, il s'est, sur rapport présenté par M. Levard, au nom de sa commission de l'économie nationale, prononcé, par 89 voix contre 25 et 27 abstentions, en faveur d'une « libération progressive des échanges, dans le cadre de l'O. E. C. E. en attendant l'extension à un cadre plus vaste » et a émis l'avis « qu'il convient de procéder avec prudence et d'une manière progressive au rétablissement de la liberté des échanges, « selon certaines modalités et conditions »,

Approuve le principe d'une union douanière franco-italienne, comprise comme élément constitutif d'une union, dans le cadre de l'O. E. C. E. et comme contribution à une normalisation plus large des échanges;

Rappelle toutefois que cette transformation de structure et, *a fortiori*, celles d'ampleur plus large ne peuvent s'opérer sans danger dans des conditions de concurrence anarchique ou de monopole privé et qu'elles supposent, comme il l'a maintes fois souligné, une certaine organisation et certaines garanties.

II. — *Sur l'organisation et les garanties nécessaires:*

Rappelle sa doctrine constante, inscrite notamment dans son rapport et sa résolution du 26 janvier 1950 sur la libération des échanges, dans le cadre de l'O. E. C. E., spécifiant notamment:

1° « Qu'il doit être régulièrement consulté avant l'adoption par le Gouvernement de toute mesure concernant la libération des échanges ou la création d'unions régionales; que tout projet d'union régionale doit... être précédé de la consultation obligatoire des organismes compétents » (deuxième partie de la résolution);

2° Que ces « organismes compétents » doivent être représentatifs de tous les intérêts en cause (employeurs, salariés, agriculteurs, consommateurs...) (rapport de M. Levard);

3° Que « la libération des échanges postule des contacts entre les professionnels et leurs organisations des divers pays... que, si ces contacts aboutissent à des ententes, celles-ci devront être déclarées » et contrôlées; qu'il est opportun qu'il se saisisse du problème de la formation de telles ententes; que, par ailleurs, les doubles prix et autres formes du dumping doivent être supprimés;

4° Vu que la suppression progressive des contingents doit être liée à une étude préalable et notamment à l'obtention d'une certaine stabilité; que la suppression progressive des droits de douane doit être liée à la défense du niveau de vie et du plein emploi; que le problème de la libération de la circulation de la main-d'œuvre doit être envisagé sur un plan totalement indépendant de celui de la libération des échanges de produits et joint au problème de la résorption du chômage;

5° Que la « coordination et harmonisation des investissements... des régimes fiscaux, des charges salariales directes et indirectes et des charges sociales des divers pays participants..., en tenant compte toutefois des niveaux différents de productivité », est la condition de la réalisation intégrale de toute libération; qu'une telle libération doit être faite progressivement, selon des plans coordonnés; que la suppression des barrières douanières ne pourra avoir lieu qu'après cette coordination et harmonisation.

III. — *Sur l'organisation et les garanties inscrites dans les textes examinés:*

Rappelle, comme il l'a constaté à diverses reprises, que les textes des accords internationaux relatifs à l'union douanière franco-italienne ne lui apportent pas, en eux-mêmes, toutes les garanties qu'il a ainsi jugées souhaitables:

A. — Le traité du 26 mars 1949:

Ne précise pas la composition des commissions mixtes et du Conseil de l'Union;

Ni la procédure de contrôle des ententes professionnelles.

Il comporte, par contre, des garanties très précises quant à l'harmonisation et à la coordination des économies, préalable à toute réalisation complète de l'union; en décidant la suppression immédiate des droits de douane, il décide que la suppression des contingents donnera lieu à l'instauration de mesures compensatoires, qui ne seraient abandonnées qu'au fur et à mesure de cette coordination et harmonisation.

B. — Le protocole additionnel du 29 juillet 1949 renverse la procédure prévue dans le traité.

Par là même, il rend partiellement inopérant le jeu des procédures prévues et les délais impartis à la libération des échanges et, s'il maintient les mesures compensatoires en fonction de l'harmonisation des coûts, il élimine celles destinées à parer aux effets de la suppression des contingents.

Par contre, consacrant le maintien des droits de douane et ne prévoyant plus que leur suppression progressive, il met entre les mains des gouvernements un autre moyen de défense des économies. Il ne précise pas, cependant, le mode d'utilisation de ce moyen de défense.

Quant aux imprécisions antérieures sur le rôle et la composition des organismes consultatifs, la procédure législative et réglementaire, le contrôle des ententes, elles se trouvent aggravées.

C. — Le protocole du 7 mars 1950 accroît encore les imprécisions.

En présence de ce texte, le Conseil économique a constaté ce fait regrettable, par 132 voix contre 5 et 3 abstentions, en prenant soin de noter que cette constatation était faite, aussi bien par ceux qui s'étaient prononcés antérieurement pour que par ceux qui s'étaient prononcés antérieurement contre l'union douanière et la libération des échanges (résolution du 23 mars 1950).

Il a formellement estimé regrettable:

1° Que le protocole du 7 mars ait été signé, sans que le traité du 26 mars 1949 ait été antérieurement ratifié;

2° Que le protocole confie sa propre mise en œuvre à un comité mixte de fonctionnaires, « en négligeant la consultation nécessaire des organisations professionnelles représentatives et du Conseil économique »;

3° Que la « suppression rapide des contingents (sauf exceptions non définies), ainsi qu'une réduction des droits de douane, progressive sans doute, mais ne comportant aucune relation prédéterminée avec l'harmonisation des conditions de production » soient prévues,

Et demandé, en conséquence, que « toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme

(1) Ce vote a été acquis au scrutin public par 80 voix, contre 68 et 1 abstention (voir le dépouillement de ce scrutin n° 1 à l'annexe III, page 220).

(2) Le texte de ce contre-projet d'avis est annexé au présent avis (Annexe II, page 219).

de simples annexes au traité d'union douanière et soient soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire, après avis du Conseil économique ».

IV. — *Sur les assurances que lui a apportées le Gouvernement:*

Considérant que, si les sévères critiques formulées par lui portaient sur des textes internationaux dont il estimait l'imprécision dangereuse, l'intérêt des organismes publics français, et notamment du Conseil économique, porte pourtant exclusivement sur la manière dont le Gouvernement français en entend assurer l'application;

Se félicitant d'avoir, en soulignant les imprécisions des textes internationaux et notamment du protocole du 7 mars, suscité un certain nombre de prises de positions officielles contenues notamment dans les lettres qui lui ont été adressées le 28 mars 1950, par le président du conseil, le 15 avril 1950, par le ministre du travail et de la sécurité sociale et le 19 avril 1950, par le secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques) (1);

Constate que cette correspondance lui fournit un certain nombre d'assurances précises, de nature à apaiser certaines de ses graves inquiétudes:

1° Le Gouvernement reconnaît « qu'il y a lieu de préciser que les commissions mixtes qui pourront être réunies..., d'après l'article 8 du protocole du 7 mars 1950, feront appel aux représentants des organisations professionnelles »; il « est prêt à accueillir toutes les suggestions qui peuvent lui être faites sur une éventuelle consultation des consommateurs, en même temps que des producteurs dans les commissions mixtes » (lettre du secrétaire d'Etat aux finances, affaires économiques). Au reste, les « travaux préparatoires », entrepris en vertu du protocole du 7 mars, ne le seraient qu'à titre provisoire; les organismes prévus par le traité devraient ensuite intervenir (lettre du président du conseil);

2° Le problème de la libération des mouvements de main-d'œuvre doit être considéré sur un autre plan que celui de la libération des échanges commerciaux; le maintien d'une politique de plein emploi est essentiel; le contrôle de l'immigration ne permettra l'entrée des travailleurs italiens que dans la mesure des besoins français (lettre du ministre du travail et de la sécurité sociale);

3° La suppression des contingents tiendra compte des nécessités propres à certains secteurs, notamment à certains secteurs agricoles. En effet, s'il est vrai qu'aux termes des articles 1er et 2 du protocole du 7 mars 1950, les restrictions quantitatives doivent s'appliquer, dès la mise en vigueur du tarif italien, au quart au plus des échanges entre les deux pays, « cette proportion n'est indiquée qu'à titre d'objectif de travail, pour chacune des grandes catégories de produits. La réserve relative aux exceptions justifiées est, comme l'indique sa place (art. 1er), de caractère général: elle porte donc sur les dispositions de l'article 2. Par conséquent, si les études faites pour établir ce programme de libération montrent que, pour une catégorie de produits, les 75 p. 100 ne peuvent pas être atteints, la réserve jouera et il restera possible de ne pas pousser la libération jusqu'à 75 p. 100 dans cette catégorie de produits et de rechercher une proportion de libération plus élevée dans une autre catégorie. Les mots « en principe », qui figurent au deuxième alinéa de l'article 2, confirment pleinement cette interprétation » (lettre du secrétaire d'Etat aux finances, affaires économiques);

4° « Le Gouvernement peut donner l'assurance qu'il n'est pas envisagé de procéder à une diminution des droits de douane, sans que les mesures nécessaires aient été prises pour la mise en harmonie des conditions de production » (lettre du secrétaire d'Etat aux finances, affaires économiques). Le Gouvernement entend donc coordonner les études relatives à l'harmonisation, prévues à l'article 5 et les mesures d'abaissement des tarifs, prévues à l'article 7.

V. — *Conclusion:*

Considérant les déclarations incluses dans les lettres que le Gouvernement a bien voulu lui adresser et se félicitant des utiles précisions que ses études ont ainsi suscitées,

En prend acte; mais, considérant qu'il serait essentiel que ces précisions reçoivent une très large publicité, décide de joindre au présent avis le texte des lettres reçues et demande, en outre, au Gouvernement d'en réaffirmer les principes, avant l'ouverture des débats parlementaires sur l'union douanière franco-italienne;

(1) Le texte de ces trois lettres est annexé au présent avis (annexe I, page 216).

Considérant que, s'il est fait appel aux « exceptions justifiées », de manière raisonnable, il devient possible de sauvegarder les positions des secteurs agricoles et industriels français importants, menacés par la disparité de réglementations et de charges qui les oppose aux secteurs similaires italiens, ainsi que de ceux qui pourraient être particulièrement affectés par l'existence d'un chômage massif en Italie;

Considérant que, si l'abaissement progressif des droits de douane est poursuivi au fur et à mesure des harmonisations et pendant un délai raisonnable, les droits de douane peuvent jouer le rôle défensif que, dans le traité, devaient jouer les seules mesures compensatoires;

Considérant qu'il est dans l'intention du Gouvernement de faire appel au plus tôt à des organismes consultatifs, représentant les intérêts légitimes;

Enregistre avec satisfaction ces solutions;

Mais, considérant que, pour des raisons fournies dans divers avis ou résolutions qu'il a émis antérieurement, il tient, en outre, pour essentielles un certain nombre de réalisations non incompatibles avec les textes signés, souligne que son approbation donnée à ces textes demeure subordonnée aux conditions suivantes:

1° Présentation rapide devant le Parlement de l'ensemble des textes relatifs à l'union douanière (y compris le protocole du 7 mars 1950);

2° Convocation immédiate des commissions mixtes, composition de ces commissions mixtes et du conseil de l'union douanière, comprenant l'ensemble des intéressés, y compris les consommateurs;

3° Participation aux ententes professionnelles de toutes les catégories intéressées (grande industrie, petites et moyennes entreprises, artisanat, agriculture, salariés et représentants des consommateurs), contrôle de l'Etat sur ces ententes et mise en œuvre d'accords sur les tiers marchés;

4° Maintien du contrôle des mouvements de main-d'œuvre;

5° Harmonisation préalable des réglementations et des charges dans l'ensemble des économies et liaison explicite des abaissements de tarifs à cette harmonisation préalable;

6° Engagement concret des deux gouvernements de coordonner les étapes de cette harmonisation (1);

Emet l'avis (2):

Qu'il y a lieu d'approuver le traité d'union douanière franco-italienne et le protocole additionnel du 29 juillet 1949, à la condition expresse que des engagements formels et publics soient pris sur les divers points ci-dessus (3).

ANNEXE I

LETTRES DU PRESIDENT DU CONSEIL, DU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE LA SECURITE SOCIALE, DU SECRETAIRE D'ETAT AUX FINANCES (AFFAIRES ECONOMIQUES)

1° *Lettre du président du conseil.*

Paris, le 28 mars 1950.

Monsieur le président,

A la suite de la résolution qui a été votée par le Conseil économique, le jeudi 23 mars, pour demander au Gouvernement de suspendre l'application du protocole et des accords signés le 7 mars 1950 entre la France et l'Italie, j'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint une note qui permettra, je l'espère, de dissiper un certain nombre de malentendus, relatifs à l'interprétation de ces accords, qui paraissent s'être élevés au cours de la délibération du Conseil.

Veuillez agréer, monsieur le président, les assurances de ma haute considération.

Signé: G. BIDAULT.

(1) Cet alinéa a été ajouté au texte de la commission, par l'adoption, à main levée, à l'unanimité, d'un amendement présenté par le groupe de la C. G. T.-F. O. et accepté par le rapporteur.

(2) Ce vote a été acquis, au scrutin public, par 74 voix contre 65 et 9 abstentions (voir le dépouillement de ce scrutin n° 3 en annexe III, page 221).

(3) Un amendement a été présenté par le groupe de la C. G. T., tendant à remplacer cet alinéa par le texte suivant:

« Qu'il ne peut, en conséquence, recommander la ratification de l'union douanière, tant que ces conditions ne seront pas réalisées et que cette réalisation ne trouvera pas son expression dans un nouveau protocole additionnel. »

Cet amendement a été rejeté, au scrutin public, par 81 voix contre 68 et 1 abstention (voir le dépouillement de ce scrutin n° 3 en annexe III, page 220).

NOTE

Dans une résolution votée le jeudi 23 mars 1950, le Conseil économique a demandé au Gouvernement que toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars 1950 entre la France et l'Italie soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité d'union douanière et soient soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire, après avis du Conseil économique.

Cette résolution paraît due à certains malentendus. Il semble, en effet, que les accords du 7 mars aient paru au Conseil économique avoir eu pour objet de modifier profondément le traité du 26 mars et le protocole du 29 juillet 1949, en substituant, en quelque sorte, une méthode nouvelle au programme défini précédemment.

Une telle interprétation est inexacte. Le traité du 26 mars et le protocole du 29 juillet subsistent, dans leur intégrité. Les garanties qui y sont inscrites demeurent entières. Les accords du 7 mars ont simplement pour objet, d'une part, d'organiser la libération des échanges entre la France et l'Italie, mesure prise en exécution de la politique définie par l'O.E.C.E. et, d'autre part, de mettre en chantier un certain nombre de travaux préparatoires, qui portent sur des questions assez diverses. Il n'a jamais été dans la pensée du Gouvernement, à la suite de ces travaux, de prendre des décisions qui n'auraient pas été soumises au Parlement, si leur nature le comporte. Le Gouvernement peut donner l'assurance que les accords du 7 mars ne dépassent aucunement la compétence normale du pouvoir exécutif.

Outre ces arguments de forme, le Conseil économique a soulevé un certain nombre d'objections, qui touchent à la réalisation même de l'union douanière.

1° Les accords du 7 mars auraient abandonné les garanties qui, dans le traité du 26 mars, entouraient la suppression des restrictions quantitatives et des obstacles tarifaires aux échanges; en effet, ils ne subordonneraient plus cette suppression à la mise en harmonie des législations et des conditions de production.

Or, en fait, les accords du 7 mars qui, en ce qui concerne la France de l'Italie, portent application de la politique de libération des échanges définie à l'O.E.C.E., s'efforcent d'organiser rationnellement cette libération: l'article 3 et l'article 5 du protocole du 7 mars indiquent avec précision que les mesures de libération seront déterminées, à la suite d'études conjointes par les deux pays, afin de définir les secteurs où les contingents seront supprimés. Ainsi, les liens établis, dès l'abord, entre la suppression des restrictions aux échanges et la mise en harmonie des conditions de production dans les deux pays subsistent intégralement.

Le programme de réduction des droits de douane, envisagé à l'article 7, doit être établi en tenant compte du résultat de ces études. Il ne pourra, d'ailleurs, devenir effectif que du jour où le Parlement se sera prononcé sur le traité d'union douanière. Il reste que, pour permettre à celui-ci d'apprécier exactement la portée et les conditions de ce traité, il était indispensable d'entreprendre les travaux nécessaires pour déterminer suivant quel programme il serait appliqué.

Il ressort de ce qui précède que les accords du 7 mars, loin de substituer un nouveau programme à celui que définit le traité du 26 mars 1949, introduisent un élément rationnel dans la libération des échanges entre les deux pays. Il faut éviter de confondre les travaux préparatoires que prévoient ces accords avec la mise en application des décisions auxquelles ces travaux devraient conduire;

2° Le Conseil économique s'est également ému de voir le conseil de l'union douanière et les commissions mixtes spécialement prévues dans les articles 9 et 11 du traité du 26 mars, remplacés dans un comité mixte de fonctionnaires. Son émotion n'est nullement justifiée. Les accords du 7 mars ne modifient en rien le fonctionnement de l'organisme prévu par le traité d'union douanière, qui sera mis en place aussitôt que ce traité aura été ratifié et mis en vigueur. Jusque-là, il est évidemment impossible de faire fonctionner le conseil de l'union douanière et ses commissions.

Dans la mesure, cependant, où des travaux préparatoires ont été dès maintenant envisagés, où des études doivent permettre de mettre en œuvre un programme de libération rationnel, il a paru nécessaire de prévoir, pour l'exécution des accords du 7 mars, un organisme mixte, analogue à ceux qu'instituent la plupart des accords internationaux. Ce comité de fonctionnaires examinera les mesures de rapprochement qui pourraient intervenir entre les deux pays en attendant la ratification du traité, mais il disparaîtra pour céder la place au conseil d'union douanière aussitôt que le traité aura été ratifié.

La tâche de ce comité répond cependant au souci du Gouvernement de maintenir, comme il a été dit plus haut, une étroite corrélation entre la suppression des restrictions aux échanges et l'harmonisation des conditions de production dans les deux pays;

3° On ne peut soutenir non plus que les accords du 7 mars négligent la consultation des organisations professionnelles, prévue dans le traité du 26 mars 1949, alors que précisément une des principales tâches confiées au comité est de « centraliser », favoriser et décider tous les contacts nécessaires entre les administrations et les professionnels des deux pays » (article 8, paragraphe 2). La participation des professionnels est donc envisagée et le Gouvernement n'entend nullement se priver de leur concours. Il compte, dans un prochain avenir, multiplier des contacts entre professionnels français et italiens. Si la consultation des organisations professionnelles n'est pas prévue avec autant de détail dans les accords du 7 mars que dans le traité du 26 mars, c'est que le comité de fonctionnaires n'est qu'un organisme provisoire chargé de préparer les travaux qui devront permettre, le jour venu, au conseil de l'union douanière d'exercer effectivement sa tâche.

2° *Lettre du ministre du travail et de la sécurité sociale.*

Paris, le 15 avril 1950.

Le 5 avril dernier, M. Rosier, directeur de la main d'œuvre, a exposé devant la commission de l'économie nationale, la position de mon département à l'égard de l'union douanière franco-italienne et spécialement du protocole conclu à Rome, le 7 mars dernier.

Au cours de cette audition, des membres de la commission de l'économie nationale ont posé diverses questions et demandé certaines précisions.

Je vous prie de vouloir bien trouver ci-dessous les renseignements demandés:

⁂

En premier lieu, vous avez désiré connaître la politique de mon département en matière de main d'œuvre, dans ses rapports avec la politique internationale.

Il est sans doute superflu de rappeler les mesures prises en faveur des étrangers par le statut libéral consenti à ceux-ci par l'ordonnance du 2 novembre 1945, sur l'initiative de mon département. Sur le plan international, la contribution de mon département a été particulièrement constructive.

Comme vous le savez, mon département participe aux travaux de nombreuses instances internationales (B. I. T. — Comité de main d'œuvre de l'O. E. C. E. — Comité social du traité de Bruxelles — Union douanière franco-italienne — Finibel — Commission économique Lorraine-Alsace-Sarre).

Or, la thèse développée, dans ces différents organismes internationaux, par les pays excédentaires de main d'œuvre, peut être énoncée ainsi qu'il suit:

La libération des échanges, en matière de capitaux et de marchandises, devrait nécessairement provoquer la libération totale des mouvements de main d'œuvre.

L'assimilation des travailleurs étrangers aux travailleurs nationaux s'imposerait, dans le cadre des unions politique ou économique, notamment en ce qui concerne les conditions d'installation et de libre circulation; elles devraient, pour le moins, entraîner la disparition progressive des règles administratives, qui tendent à assurer la protection de la main d'œuvre nationale.

L'unité du marché de l'emploi devrait être un des premiers objectifs de la politique internationale poursuivie par les pays de l'Europe occidentale, tant en ce qui concerne les territoires métropolitains que les pays d'outre-mer.

⁂

Il peut paraître séduisant pour l'esprit de lier les libertés accordées aux échanges de marchandises ou de capitaux à celle du mouvement des personnes, mais, quelle que soit la gravité des problèmes que soulève l'existence de surplus excédentaires de main d'œuvre dans certains pays impuissants à en assurer l'utilisation et la répartition, il est de mon devoir de souligner que ces problèmes ne constituent qu'une des phases de la politique de la main d'œuvre, dont les Nations Unies ont affirmé avec force que le premier objectif était d'assurer le plein emploi de leur main d'œuvre nationale. Or, cet objectif ne doit jamais être perdu de vue, quelles que soient les contingences des négociations engagées sur le plan international. Tout effort de solidarité internationale suppose que les buts qu'il recherche au profit des populations les moins favorisées, se trouvent, en grande partie, acquis dans les pays invités à y apporter leur contribution.

Attaché à des considérations concrètes, j'ai le devoir de prévoir et de me préoccuper des effets et des réactions légitimes qu'une extension d'un régime de libéralisme absolu ne manquerait pas de provoquer sur le marché de l'emploi et dans l'opinion publique.

Il convient, en effet, de se garder de la tendance qu'ont les économistes à assimiler la main-d'œuvre à une marchandise; les réactions que risqueraient des mesures hâtives et brutales ne manqueraient pas d'aller à l'encontre du but poursuivi.

De même, l'assimilation recherchée, sous les formes les plus diverses, accuserait bientôt de sérieux inconvénients: mon département estime que, tant que subsistera la notion de nationalité, il est légitime d'en dégager certaines considérations de protection juridique et sociale, sans que soient ignorées les obligations d'une large solidarité internationale. Toute autre attitude aboutirait à ne réserver au national que les sujétions inhérentes à sa nationalité: si le ministère du travail a toujours, sur le plan des conditions de travail, de la législation de sécurité sociale et de la rémunération, assimilé l'étranger au national, par contre, il considère que doit être maintenue la priorité en faveur du Français, en matière de formation professionnelle, d'embauchage et de maintien dans l'emploi.

La suppression de toutes règles administratives, relatives à l'immigration ou à l'installation dans un pays, aurait pour conséquence de priver le pays d'émigration de travailleurs qualifiés et de permettre l'installation dans le pays d'immigration de travailleurs ne

correspondant pas aux besoins de ce pays. Est-il nécessaire, à ce propos, de rappeler l'effort particulier accompli par notre pays dans le domaine de l'absorption et de la réadaptation de 350.000 réfugiés qui, depuis 1920, ont pu être réétablis. Cet afflux n'a pas laissé de poser des problèmes de répartition territoriale de main-d'œuvre que la loi du 10 août 1932 a résolus, en prévoyant la fixation, en pourcentage, par activités professionnelles et par région, des travailleurs étrangers.

Enfin, l'aspect économique et financier du problème ne doit pas être négligé. C'est ainsi que la question des transferts de salaires se posera de nouveau avec une importance sans cesse accrue, faisant ainsi échec à la politique monétaire, par suite de la pénurie de devises.

Mais, en tout état de cause, j'estime qu'une union économique n'est pas viable, si elle entraîne un abaissement du niveau de vie des travailleurs de l'une quelconque des nations contractantes.

⁂

A l'heure où le Gouvernement se propose d'améliorer les conditions de vie de nos travailleurs, nul ne saurait envisager que des possibilités particulières puissent être offertes à de nouvelles catégories de travailleurs étrangers, qui seraient compensées par des restrictions correspondantes du marché de l'emploi, au détriment de nos nationaux de la métropole et de l'Algérie ou des travailleurs étrangers installés en France.

Aussi, ai-je, lors de la récente session de l'O. E. C. E., donné mon assentiment à l'adoption de certaines propositions constructives, qui me paraissent sauvegarder, à la fois, le but poursuivi et la nécessité d'une réalisation par étapes de la politique gouvernementale.

Une fois de plus, mes délégués n'ont pas manqué de faire valoir que le problème des excédents de main-d'œuvre en Europe ne pouvait recevoir une solution valable que sur le plan international; on ne saurait sous-estimer plus longtemps les possibilités offertes par les pays de l'Amérique latine.

Enfin, mon département ne s'est pas refusé à ce que certaines simplifications administratives soient effectuées, dans la mesure compatible avec la situation que j'ai cru devoir vous rappeler.

En conclusion, mon département estime qu'au point de vue du problème de la main-d'œuvre, les conditions et réserves ci-après doivent être observées:

a) Les problèmes humains ne s'identifient pas aux problèmes économiques et financiers;

b) L'unité du marché du travail, pour si souhaitable et séduisante qu'elle soit sur un plan théorique, suppose un état d'équilibre économique et social et l'institution de mesures internationales de sauvegarde, qui nécessiteront des délais;

c) L'assimilation de l'étranger au national risque de n'être qu'une anticipation et un leurre, de nature à provoquer des réactions contraires au but poursuivi;

d) L'assouplissement des « entraves » à l'immigration ne peut être réalisé que très progressivement, certains pays réputés libéraux devant, à cet égard, donner l'exemple, en éliminant de leur réglementation des préoccupations racistes;

e) Il convient, en attendant, de s'attacher à résoudre, même partiellement et d'une manière concrète, des problèmes tels que ceux du logement, des terres abandonnées, de la mise en valeur des territoires d'outre-mer et surtout des pays extra-européens.

⁂

Par ailleurs, votre commission a attiré avec juste raison l'attention de mon représentant sur l'importance de la comparaison des salaires et charges sociales en France et en Italie. Ainsi qu'il vous a été indiqué, ce problème a été étudié, dès 1948, par des experts statisticiens des deux pays.

En effet, dans le cadre de son comité de la main-d'œuvre, la commission mixte franco-italienne d'union douanière avait entrepris une étude visant à une comparaison des salaires et des compléments sociaux en France et en Italie.

Les résultats ont été publiés dans le mémorandum du 22 janvier 1949.

Ce rapport figure en annexe III au compte-rendu des travaux à la mission mixte (pages 166 et suivantes).

Il comporte principalement une comparaison des salaires effectifs, pour un certain nombre de professions et pour des salariés de situation de famille différente, une appréciation de l'importance relative des compléments sociaux (salaires indirects et salaires affectés) et enfin un essai d'appréciation du pouvoir d'achat des salariés fondé sur le calcul en francs et en lires du prix des denrées composant divers budgets types.

La valeur des résultats obtenus est très variable. Si, pour les salaires, des informations assez précises et relativement représentatives, avaient pu être recueillies, une certaine imprécision affectait encore les informations relatives aux compléments sociaux.

Quant au calcul du pouvoir d'achat, des réserves notoires doivent être faites sur les conclusions qui pouvaient être tirées de l'étude.

Il avait, d'autre part, été convenu que les fonctionnaires qui avaient mené ces travaux, tant du côté italien que du côté français, s'efforceraient de tenir à jour la documentation recueillie, de façon à permettre, à un moment quelconque, la mise en œuvre de nouvelles études plus poussées, plus précises et, par conséquent, plus représentatives de la situation réelle dans les deux pays.

Ces travaux de documentation ont été poursuivis du côté français et l'on dispose actuellement de données statistiques relativement complètes, tant sur les prix que sur les salaires en Italie.

D'autre part, une liaison a été entretenue entre les services statistiques des deux pays, afin d'aboutir à une plus grande comparabilité des informations produites.

Vous avez demandé que les représentants des organisations professionnelles et syndicales soient, pour ce problème précis, admis à participer à ces travaux.

Les chiffres indiqués dans le rapport du 22 janvier 1949 et ses annexes, s'ils ne sont plus actuels, donnent cependant une vue d'ensemble de la question et devraient permettre, par conséquent, de se faire une opinion. Il est bien évident toutefois que, le jour où des mesures pratiques devraient être envisagées dans un secteur déterminé, la consultation des organisations patronales et syndicales s'imposerait.

⁂

Enfin, votre commission a désiré recevoir toutes précisions sur la loi dite « du blocage des licenciements », ainsi que sur les statistiques de chômage en Italie.

J'ai l'honneur de vous confirmer que cette loi est toujours en vigueur. Elle reçoit une application d'ailleurs variable, selon les activités et les qualifications professionnelles.

En ce qui concerne le chômage italien, les seules informations disponibles, sur le niveau du chômage en Italie, résultent de l'enregistrement des demandeurs d'emploi dans les offices de placement locaux installés dans la plupart des localités italiennes (2.500 à 2.600 offices locaux dans des communes importantes).

En principe, le contrôle de l'emploi est réglementé par une loi déjà ancienne, qui prévoit que toute personne qui est amenée à travailler pour le compte d'une autre personne doit être munie d'un livret de travail, sur lequel figure, entre autres indications, l'état civil du travailleur intéressé et les différentes entreprises dans lesquelles il a été occupé, le taux de salaire qu'il a reçu, la date à laquelle il a cessé son emploi et les raisons pour lesquelles il a quitté l'établissement.

Le livret de travail est détenu par l'employeur, pendant le temps où le salarié est occupé dans l'établissement; il est transmis au bureau de placement, dès que le salarié n'a plus de travail. En cas de changement d'établissement, le livret de travail doit être visé également par l'office local. En principe, l'employeur encourt des sanctions rigoureuses, lorsqu'il occupe un salarié dans des conditions irrégulières.

Il semble toutefois que, dans les derniers alinéas du régime précédent et surtout depuis la libération: *a*) cette loi n'est appliquée que très imparfaitement; *b*) un nombre non négligeable de travailleurs est en possession de plusieurs livrets de travail ou ne dispose d'aucun livret.

Une commission étudie actuellement une réforme de cette loi, dont les dispositions essentielles seraient maintenues. De nouveaux livrets de travail seraient distribués à l'ensemble de la population salariée. Ces livrets de travail, dont les modèles ont déjà été mis au point, comprendraient d'ailleurs des informations encore plus détaillées que précédemment sur l'occupation et le *curriculum vitæ* du travailleur.

En principe, par conséquent, les statistiques de chômage, qui sont fondées sur le comptage des livres détenus par l'office local de placement, pour le compte des travailleurs sans emploi, devraient fournir des renseignements assez exacts sur le chômage.

En fait, ces statistiques ne valent que ce que vaut l'application de la loi précitée. On comptait, en juillet 1949: 1.800.000 demandeurs d'emplois, dont 1.550.000 étaient enregistrés comme chômeurs, au sens strict du terme. En fait, nul n'est en mesure d'affirmer si le chômage total effectif est de l'ordre de 8 à 900.000 personnes, ou de l'ordre de 2 millions à 2.500.000 personnes.

Il apparaît, d'autre part, que la notion de chômage est, en Italie, beaucoup moins rigide qu'en France, un grand nombre de travailleurs sans emploi enregistrés dans les offices de placement étant à même d'effectuer de petits travaux difficilement contrôlables, aussi bien dans les campagnes que dans les villes.

Des travaux sont en cours, à l'institut central de statistiques italien, en collaboration avec le ministère du travail, pour mettre sur pied un nouveau système de relevés statistiques des travailleurs occupés et inoccupés, en s'inspirant des procédés de sondage de population en usage aux Etats-Unis.

Dans la mesure où une telle statistique pourra être mise sur pied, il sera possible, dans l'avenir, d'avoir une idée plus précise de l'importance relative du chômage total et du chômage partiel dans la péninsule.

⁂

J'ai tenu à fournir au Conseil économique des renseignements aussi précis que possible sur les points que les membres de la commission de l'économie nationale avaient soulevés. L'importance du sujet m'a paru justifier l'ampleur de mes explications, dont je m'excuse à nouveau.

Signé: PAUL BACON.

3° *Lettre du secrétaire d'Etat aux finances (affaires économiques).*

Paris, le 19 avril 1950.

Monsieur le président,

A la suite de l'audition de M. André Mancel-Bize, me représentant devant la commission des affaires économiques du conseil, cette commission a demandé qu'il vous soit confirmé un certain nombre de déclarations de M. Mancel-Bize, relatives à l'interprétation des accords passés, dans le cadre de l'union douanière franco-italienne.

J'ai l'honneur de vous prier de bien vouloir transmettre à M. le président de la commission des affaires économiques du conseil la confirmation de ces déclarations, qui précisent la note qui vous a déjà été transmise, à ce sujet, par M. le président du conseil des ministres:

1° Aux termes des articles 1 et 2 du protocole du 7 mars, les restrictions quantitatives s'appliqueront, dès la mise en vigueur du tarif douanier italien, au quart au plus des échanges entre les deux pays.

Toutefois, cette proportion n'est indiquée qu'à titre d'objectif de travail, pour chacune des grandes catégories de produits.

La réserve relative aux exceptions justifiées est, comme l'indique sa place (art. 1), de caractère général: elle porte donc sur les dispositions de l'article 2.

Par conséquent, si les études faites pour établir ce programme de libération montrent que, pour une catégorie de produits, les 75 p. 100 ne peuvent pas être atteints, la réserve jouera et il restera possible de ne pas pousser la libération jusqu'à 75 p. 100 dans cette catégorie de produits et de rechercher une proportion de libération plus élevée dans une autre catégorie.

Les mots « en principe », qui figurent au 2e alinéa de l'article 2, confirment pleinement cette interprétation;

2° Le fait que le texte du protocole du 7 mars n'établit pas un lien étroit entre l'article 7, relatif à l'établissement d'un programme de réduction des droits de douane et l'article 5, relatif à l'étude de la coordination des politiques économiques, ne signifie pas que des engagements ont été pris sur une réduction des droits de douane entre les deux pays, qui seraient appliqués sans harmonisation des conditions de production. L'article 7 ne comporte aucun engagement dans l'immédiat, pour la suppression, ou même la réduction des droits de douane entre la France et l'Italie. Il indique seulement que les deux Gouvernements ont l'intention d'établir un programme, c'est-à-dire d'étudier la question. Il est précisé, d'ailleurs, dans le texte même de l'article 7, qu'aucune mesure d'application ne sera prise avant l'entrée en vigueur du traité d'union douanière.

Il convient d'ajouter, à ce sujet, que le Gouvernement peut, dès maintenant, donner l'assurance qu'il n'est pas envisagé de procéder à une diminution des droits de douane, sans que les mesures nécessaires aient été prises pour la mise en harmonie des conditions de production. Dans chacun des deux pays, des commissions de revision douanière étudient actuellement quel doit être le niveau des droits nécessaires, pour protéger la production nationale. L'article 7 a pour objet de permettre aux commissions de revision douanière des deux pays de procéder à des consultations, de façon à comparer les études faites sur les différentes productions française et italienne et, tout en déterminant les droits qui devront être appliqués par rapport aux pays tiers, d'examiner le problème spécial du niveau des droits qui devront être maintenus pendant la période de formation de l'union à l'intérieur de l'union douanière. Un examen de ce genre suppose évidemment le développement et l'approfondissement des travaux de coordination des politiques économiques, prévus dans l'article 5 du proctocole.

Il reste entendu que les conventions tarifaires passées par la France avec un certain nombre de pays, y compris l'Italie, dans le cadre de l'accord général sur les tarifs et le commerce, ne sont pas visées par les précisions données ci-dessus;

3° La note de M. le président du conseil précisait que le comité mixte de fonctionnaires, prévu dans le protocole du 7 mars, n'a pas pour objet de remplacer le conseil de l'union douanière qui sera institué dès la mise en vigueur du traité d'union douanière. Il y a lieu de préciser que les commissions mixtes qui pourront être réunies par ce comité de fonctionnaires, d'après l'article 8 du protocole du 7 mars, feront appel aux représentants des oganisations professionnelles. Les comités techniques constitués pour les différents produits par la commission de revision douanière ont donné une large audience aux professionnels et le Gouvernement a bien l'intention de solliciter la participation des professionnels aux commissions mixtes, prévues dans l'article 8 du protocole. La dernière phrase de cet article 8 prévoit formellement d'ailleurs la consultation des professionnels, puisqu'elle déclare que le comité mixte « centralisera, favorisera et décidera tous les contacts nécessaires entre les administrations et les professionnels des deux pays ».

Il faut préciser, en outre, que le Gouvernement est prêt à accueillir toutes les suggestions qui peuvent lui être faites sur une éventuelle consultation des consommateurs, en même temps que des producteurs, dans les commissions mixtes;

4° Dans le domaine de la main d'œuvre, des précisions ont été demandées sur la nature des engagements qui ont été pris par le Gouvernement français au sujet des travailleurs italiens en chômage. La note du ministre du travail répond à ces questions. Le Gouvernement français et le gouvernement italien reconnaissent que le problème du chômage italien ne peut être résolu par l'union douanière franco-italienne et que, si certaines facilités peuvent être accordées aux travailleurs italiens en France, dans la mesure où la situation du marché du travail en France le permettra, l'ensemble du problème ne pourra être résolu que dans un cadre beaucoup plus large. Le Gouvernement français confirme que l'on peut déduire de cette affirmation qu'il n'existera pas de synchronisme nécessaire entre la libération des marchandises et la liberté de circulation des travailleurs.

J'espère pouvoir, en confirmant ici, au nom du Gouvernement français, les déclarations de mon représentant, dissiper définitivement un certain nombre des inquiétudes que l'ensemble du problème de l'union douanière et les textes qui ont été élaborés dans le cadre de cette négociation ont pu éveiller au sein du Conseil économique. Je suis prêt, si de nouvelles précisions venaient à être demandées, à revenir devant le Conseil économique.

Veuillez agréer, monsieur le président, l'expression de ma haute considération.

Signé : ROBERT BURON.

ANNEXE II

CONTRE-PROJET D'AVIS PRESENTE PAR LE GROUPE DE L'AGRICULTURE

Le Conseil économique,

Considérant qu'il serait hautement souhaitable:

a) Que les producteurs industriels et agricoles se trouvent placés devant de larges marchés de consommation;

b) Qu'une division internationale du travail permette, dans chaque production et dans chaque pays, d'atteindre une haute productivité;

c) Que puisse s'accroître dans de très larges proportions le volume des échanges internationaux;

Considérant qu'il y a lieu de faire des efforts réels et importants, pour atteindre cet état de choses souhaitable;

Considérant que, dans les circonstances économiques et sociales actuelles, une union douanière entre la France et l'Italie présente plus d'inconvénients que d'avantages, pour les raisons ci-après;

Considérant que le traité d'union douanière entre la France et l'Italie du 26 mars 1949 ne précise nullement dans quelles conditions concrètes cette union serait réalisée;

Considérant que le protocole additionnel du 29 juillet 1949 à ce traité a déjà profondément transformé le contenu de celui-ci;

Considérant que le protocole du 7 mars 1950 modifie à nouveau, dans une large mesure, le contenu de ce traité dans ses objectifs, les délais et les conditions de réalisation;

Considérant qu'après avoir décidé la suppression progressive des droits de douane, en maintenant les contingentements (traité du 26 mars 1949), puis avoir décidé la suppression progressive des contingentements, en maintenant la protection tarifaire (protocole du 29 juillet 1949), le Gouvernement a décidé la suppression rapide des contingentements, sauf exceptions non définies, ainsi qu'une réduction des droits de douane, progressive, sans doute, mais ne comportant aucune relation prédéterminée avec l'harmonisation des conditions de production, alors que le traité initial déclarait, dans son article 6: « Au fur et à mesure de l'harmonisation des deux législations française et italienne... les restrictions à la circulation des biens et des personnes d'un territoire à l'autre de l'union seront supprimées » et que, dans la résolution votée par le Conseil économique le 26 janvier 1950, une politique de coordination et d'harmonisation des législations économiques et des conditions de la production était mise comme condition à la libération des échanges;

Considérant que le protocole du 7 mars 1950 crée un précédent fâcheux, permettant, à la fois, d'accélérer la réalisation de l'union économique franco-italienne et d'en modifier considérablement le contenu, en dehors de la consultation des professions organisées et du Conseil économique et avant que le Parlement en ait autorisé la ratification;

Considérant que les économies française et italienne sont beaucoup plus concurrentielles que complémentaires et que, partant, une union économique entre les deux pays s'avère très délicate et entraînerait, en tout état de cause, de graves perturbations dans l'économie française, sans qu'il en résulte des gains suffisants pour les deux pays, dans le domaine des échanges extérieurs avec les pays tiers;

Considérant qu'aucune protection efficace et qu'aucune garantie sérieuse ne se trouve actuellement dans le texte des accords et des protocoles, notamment en ce qui concerne la main-d'œuvre, la production agricole du Midi de la France et d'Algérie, les industries automobiles, mécaniques et textiles et le trafic maritime et portuaire de la France;

Considérant que la mise en œuvre de toutes spécialisations ou sauvegardes ne pourrait s'opérer que par la constitution d'ententes industrielles privées, quelle qu'en soit la forme officielle;

Que l'afflux inévitable de main-d'œuvre italienne en chômage pèserait sur le marché français de la main-d'œuvre;

Que le bas niveau de vie des travailleurs italiens mettrait l'industrie et l'agriculture italiennes en position de dumping, à l'égard de leurs concurrentes françaises;

Et qu'une union douanière de cette sorte devrait finalement s'assortir d'une union économique et financière, voire même politique, entre les deux pays, ce qui pose des problèmes autrement étendus que ceux traités, jusqu'à ce jour, dans les négociations officielles;

Considérant que, du point de vue de certains conseillers, l'article 44 de la charte de la Havane, signée par le Gouvernement français, n'autorise la constitution que d'unions douanières intégrales et s'oppose au maintien prolongé de droits de douane ou taxes de compensation ou de garanties pour les activités économiques en présence;

Considérant que, du point de vue des conseillers qui sont partisans d'unions économiques élargies, de telles unions partielles entre pays dont les économies sont concurrentes et non complémentaires, loin d'être la voie favorable pour la conclusion d'unions économiques plus larges, qui sont par ailleurs recherchées, apparaissent comme un obstacle à la réalisation pratique de ces ententes;

Considérant, par ailleurs, que ces unions partielles ajoutent les difficultés de problèmes nouveaux qu'elles engendrent à celles résultant des problèmes spéciaux à chaque pays participant, en risquant de les compliquer, au lieu de les résoudre;

Considérant qu'en tout état de cause, l'union d'économies concurrentes ne peut se concevoir que dans un cadre plus large, comportant des débouchés communs,

Emet l'avis:

Qu'il ne convient pas de ratifier le traité du 26 mars 1949, sous sa forme actuelle;

Qu'il convient que toute application pratique du protocole et des accords du 7 mars 1950 soit immédiatement suspendue et que ces textes soient considérés comme de simples annexes au traité *d'union douanière et soient soumis, avec celui-ci, à la ratification parlementaire, le Conseil économique estimant qu'il ne convient* pas de ratifier le protocole sous sa forme actuelle.

ANNEXE III

SCRUTIN N° 1

Sur le contre-projet présenté par le groupe de la C. G. A.

Nombre de votants..... 149
Ont voté pour..... 68
Ont voté contre..... 80
S'est abstenu..... 1

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (68).

Groupe de l'agriculture. — MM. Biset, Bonjean, Boquen, Burgat, *Deleau (Jean), Depernet (C.G.T.), Des Courtils, Desmeroux, Denoyés,* Fauguet, Ferré, Forget, Fortané, Gauthier, Guellati, Jahan, Laborbe, Lamour, Leclercq, Lequerlier, Lyonnet, Mangeard, Martin, Massot, Neau (C.G.T.), *Pénicault, Rambeau, Rius (C.G.T.), Robin,* Mme Rousse (C.G.T.), MM. Tardy, Van Graefschèpe.

Groupe des coopératives. — MM. Barré, Benoist, De Laulanie, Gibert.

Groupe des entreprises privées. — Confédération du commerce et de l'industrie. — M. Lejour.

Groupe de la pensée française. — M. Joliot-Curie.

Groupe des sinistrés. — M. Voituriez.

Groupe des travailleurs. — C. G. T. — MM. Arrachard, Aubert, Bénard, Mme Bonnefoy, MM. Bouchaud, Boury, Crapier, Duguet, Duret, Forgues, Gabrielli, Jourdain, Le Brun, Le Léap, Lemuhot, Lunet, Marion, Maurice, Pascré, Piccot-Richère, Piron, Racamond, Raynaud, Revardeau, Sembsadji, Thomasson.

Groupe de l'Union française. — MM. Assalé (C.G.T.), Gueye-Abbas (C.G.T.), Razakarivony (C.G.T.).

Ont voté contre (60).

Groupe de l'agriculture. — M. Haniquaut (C.F.T.C.).

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulnois, Chopin, Courrière, Dauvergne, Gréory, Marant, Mériaux, Stéfanelly, Vallas.

Groupe des associations familiales. — MM. Brassel, Dary, Jesel, Monnin, Noddings, Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Beuque, Brot, Gaussel.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Blum-Picard, Grimpret, Guillaume, Lellouche, Reclus.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Bertin, Desse, Fougerolle, Lafond, Laroche-Joubert, Mayolle, Meunier, Pinet, Pisson, Ricard, Schiaffino, Waendendries.

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Rastoin, Stoll, Thoumyre.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caquot, Caujolle, Fromont, Lasserre, Marchal, May, Sauvy.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:

C. G. T.-F. O. — MM. Beyaert, Bomal, Bothereau, Capocci, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Walliser.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Cade, Foulot, Liénart, Levard, Mayoud.

C. G. C. — M. Ducros.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bouruet-Aubertot, Decron, Guinaudeau, Lawrence, Paillieux (C.F.T.C.), Poilay.

S'est abstenu (1).

Groupe des coopératives. — M. Vimeux.

SCRUTIN N° 2

Sur l'amendement présenté par le groupe de la C. G. T. au dernier alinéa du projet d'avis présenté, au nom de la commission de l'économie nationale, par M. Maurice Byé.

Nombre de votants..... 150
Pour l'adoption..... 68
Contre l'adoption..... 81
Abstention..... 1

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (68).

Groupe de l'agriculture. — MM. Biset, Bonjean, Boquen, Burgat, Deleau (Jean), Depernet (C.G.T.), Des Courtils, Desmeroux, Denoyés, Fauguet, Ferré, Forget, Fortané, Gauthier, Guellati, Jahan, Laborbe, Lamour, Leclercq, Lequerlier, Lyonnet, Mangeard, Martin, Massot, Neau (C.G.T.), Pénicault, Rambeau, Rius (C.G.T.), Robin, Mme Rousse (C.G.T.), MM. Tardy, Van Graefschèpe.

Groupe des coopératives. — MM. Barré, Benoist, De Laulanie, Gibert.

Groupe des entreprises privées. — Confédération générale du commerce et de l'industrie. — M. Lejour.

Groupe de la pensée française. — M. Joliot-Curie.

Groupe des sinistrés. — M. Voituriez.

Groupe des travailleurs. — C. G. T. — MM. Arrachard, Aubert, Bénard, Mme Bonnefoy, MM. Bouchaud, Boury, Crapier, Duguet, Duret, Forgues, Gabrielli, Jourdain, Le Brun, Le Léap, Lemuhot, Lunet, Marion, Maurice, Pascré, Piccot-Richère, Piron, Racamond, Raynaud, Revardeau, Sembsadji, Thomasson.

Groupe de l'Union française. — MM. Assalé (C.G.T.), Gueye-Abbas (C.G.T.), Razakarivony (C.G.T.).

Ont voté contre (81).

Groupe de l'agriculture. — M. Haniquaut (C.F.T.C.).

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulnois, Chopin, Courrière, Dauvergne, Gréory, Marant, Mériaux, Stéfanelly, Vallas.

Groupe des associations familiales. — MM. Brassel, Dary, Jesel, Monnin, Noddings, Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Beuque, Brot, Gaussel.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Blum-Picard, Grimpret, Guillaume, Lellouche, Reclus.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Bertin, Desse, Fougerolle, Gingembre, Lafond, Laroche-Joubert, Mayolle, Meunier, Pinet, Pisson, Ricard, Waendendries.

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Rastoin, Stoll, Thoumyre.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caquot, Caujolle, Fromont, Lasserre, Marchal, May, Sauvy.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:

C. G. T.-F. O. — MM. Beyaert, Bomal, Bothereau, Capocci, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Walliser.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Cade, Foulot, Liénart, Levard, Mayoud.

C. G. C. — M. Ducros.

Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bouruet-Aubertot, Decron, Guinaudeau, Lawrence, Paillieux (C.F.T.C.), Poilay.

S'est abstenu (1).

Groupe des coopératives. — M. Vimeux.

SCRUTIN N° 3

Sur le projet d'avis présenté, au nom de la commission de l'économie nationale, par M. Maurice Byé.

Nombre de votants..... 148

Ont voté pour..... 74
Ont voté contre..... 65
Se sont abstenus..... 9

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (74).

Groupe de l'agriculture. — M. Haniquaut (C.F.T.C.).

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulnois, Chopin, Courrière, Dauvergne, Gréory, Marant, Mériaux, Stéfanelly, Vallas.

Groupe des associations familiales. — MM. Brassel, Dary, Jesel, Monnin, Noddings, Vinot.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Beuque, Brot, Gaussel.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Blum-Picard, Grimprel, Guillaume, Lelouche, Reclus.

Groupe des entreprises privées:
Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Bertin, Desse, Fougerolle, Lafond, Laroche-Joubert, Meunier, Schiaffino.
Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Rastoin, Thoumyre.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caquot, Caujolle, Fromont, Lasserre, Marchal, May, Sauvy.

Groupe des sinistrés. — M. Aroud.

Groupe des travailleurs:
C. G. T.-F. O. — MM. Beyaert, Bomal, Bothereau, Capocci, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Walliser.
C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Cade, Foulot, Liénart, Levard, Mayoud.
C. G. C. — M. Ducros.
Groupe de l'Union française. — MM. Bernard, Bouruet-Aubertot, Decron, Guinaudeau, Lawrence, Paillieux (C.F.T.C.), Poilay.

Ont voté contre (65).

Groupe de l'agriculture. — MM. Biset, Bonjean, Boquen, Burgat, Deleau (Jean), Depernet (C.G.T.), Des Courtils, Desmeroux, Denoyés, Fauguet, Ferré, Forget, Fortané, Gauthier, Guellati, Jahan, Laborbe, Lamour, Leclercq, Lequertier, Lyonnet, Mangeard, Martin, Massot, Neau (C.G.T.), Pénicault, Rambeau, Rius (C.G.T.), Robin, Mme Rousse (C.G.T.), MM. Tardy, Van Graetschèpe.

Groupe des coopératives. — M. Barré.

Groupe des entreprises privées. — Confédération générale du commerce et de l'industrie. — M. Lejour.

Groupe de la pensée française. — M. Joliot-Curie.

Groupe des sinistrés. — M. Volturiez.

Groupe des travailleurs. — C. G. T. — MM. Arrachard, Aubert, Bénard, Mme Bonnefoy, MM. Bouchaud, Boury, Crapier, Duguet, Duret, Forgues, Gabrielli, Jourdain, Le Brun, Le Léap, Lemuhot, Lunet, Marion, Maurice, Pascré, Piccot-Richère, Piron, Racamond, Raynaud, Revardeau, Sembsadji, Thomasson.
Groupe de l'Union française. — MM. Assalé (C.G.T.), Gueye-Abbas (C.G.T.), Razakarivony (C.G.T.).

Se sont abstenus (9).

Groupe des association familiales. — M. Leroy.
Groupe des coopératives. — MM. Benoist, Gibert, Vimeux.
Groupe des entreprises privées:
Entreprises industrielles. — MM. Gingembre, Pinet, Pisson.
Entreprises commerciales. — MM. Deleau (Gustave), Stoll.

Paris. — Imprimerie des *Journaux officiels*, 31, quai Voltaire.